Public Complaints Commission

1999 • 2000 ANNUAL REPORT

HONOURING THE ***people*** WHO MAKE IT HAPPEN

Minister of Public Works and Government Services
Cat. No. JS77-1/2000
ISBN 0-662-65051-4

Editing and translation: Prosebusters Communications
Design and layout: Accurate

The Honourable Lawrence MacAulay, P.C., M.P.
Solicitor General of Canada
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. MacAulay,

Pursuant to section 45.34 of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, I hereby transmit the annual report of the Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission for the fiscal year 1999–2000, for tabling in Parliament.

Yours very truly,

Shirley Heafey
Chair

June 2000

Contents

Message from the Chair 4

Part One: About the RCMP Public Complaints Commission 6

The Role of the Commission 6

The Complaint and Review Process 7

Investigations 8

Public Hearings and Public Interest Hearings 8

Composition of the Commission 9

Commission Members 9

Commission Staff 9

Budget 9

Part Two: The Year in Review — Update on Activities 10

Transitions in the Management Team 10

Enquiries and Complaints 10

Enquiries 10

Complaints 10

The Jurisdiction of the Commission 12

Reviews 14

Investigations 15
Interim Report on New Brunswick Investigation 15
Interim Report on Nielsen Investigation 16
Hearings 16
APEC Hearing 16
Recommendations of the Chair 17
Professional Activities 17
Special Projects 18
Publication of *Police Pursuits and Public Safety* 18
Review and Strategic Planning Exercise 18

Part Three: Looking to the Future 19

Appendices

Appendix A: Commission Chair, Vice-Chair and Organization Chart 22
Appendix B: Commission Budget 24
Appendix C: Summary of Review Cases of Interest 25

Getting in Touch with the Commission 31

Message from the Chair

I dedicate this annual report to the remarkable employees of the RCMP Public Complaints Commission, who have accomplished so much during the year, and who have brought so much intelligence and energy to the special kind of public service that constitutes our work. The achievements of this organization are their achievements. Their dedication to our fundamental values of independence, fairness, openness, public accountability and excellence has been an inspiration to me personally.

This Commission has a human face — and it is theirs. The staff and members of the Commission are here to serve Canadians — whether they are explaining how to make a complaint and what alternative measures may be available; whether they are assessing a case that has come to us for review or conducting a public interest investigation; whether they are engaged in dialogue with RCMP members on operational policy issues, or responding to calls and requests for information, or performing research, or providing support functions within the organization. Our clientele live in all parts of this country. Frequently, they are people who do not feel connected to federal government institutions. We listen to what they have to say and we respond. This is a small agency with a limited mandate but an important responsibility; and it is thanks to the people who serve the public as staff of this Commission that we have made so much significant progress during the past year.

As I indicated in the first year of my tenure as Chair, eliminating the backlog of review cases is my first priority. The Commission is continuing to refine its approach in carrying out reviews so that these cases are processed in the most timely and fair manner possible. Once again this year, staff of the Commission have successfully reduced the backlog of review cases. Based on their achievements in the past two years, I am confident that our goal of eliminating the review backlog completely by fiscal year-end 2000–2001 will be achieved.

Both the evidentiary phase of the APEC Hearing and the Saint-Simon and Saint-Sauveur Public Interest Investigation effectively drew to a close in March 2000. These two undertakings have been the most extensive in the Commission's history, and both these major initiatives have been marked by controversy. Neither has been easy. However, I am confident that each of these inquiries will ultimately make a compelling contribution to the subject of police conduct in the handling of public demonstrations.

100-07431/

One of my primary goals as Chair of this Commission has been making the complaint process less adversarial, more open and fair. The process has historically been too rigid and bureaucratic; it took far too long; and people were not well served. And when I say "people" in this context, I do not refer only to complainants. I include the members of the RCMP who may be the subject of a complaint and, therefore, have an outstanding issue hanging over their heads. And I also include all the people, the public at large, the RCMP as a Force, and its members generally, who may all be affected by the findings and recommendations of certain significant complaints.

THE COMMISSION IS CONTINUING TO REFINE ITS APPROACH IN CARRYING OUT REVIEWS SO THAT THESE CASES ARE PROCESSED IN THE MOST TIMELY AND FAIR MANNER POSSIBLE.

This is why I have been working toward having a greater level of dialogue between the Commission and the RCMP regarding matters of operational policy — while always maintaining the independence that is critical to our role as a civilian oversight agency. This is why we implemented a pilot project in alternative dispute resolution (our "service to the public" model), whereby the Commission identifies opportunities for the RCMP and members of the public to address issues of concern in the early stages of the dispute, before invoking the formal complaints mechanism. Staff of our regional office in Surrey have enthusiastically embraced this project. While it is still in the early stages, preliminary results are very promising.

In addition to resolving issues on a case-by-case basis, there are important opportunities for the Commission to contribute to a greater understanding of police conduct in general. Building upon its experience in dealing with complaints about police pursuits, the Commission recognized the need for an in-depth analysis of high-speed pursuits by the RCMP. In the autumn of 1999, the Commission published its first research report, entitled *Police Pursuits and Public Safety*. Preliminary reaction, both from the RCMP and from significant stakeholders in the community, has been positive. It is my hope that this report will result in improved policies and practices within the Force, improvements that will help to enhance the safety not only of the public, but also of RCMP members involved in such pursuits.

I welcome the opportunity to continue my work with the people of the Commission and with the people we serve, both to build on the achievements of the past and to break new ground. During the past year we undertook a major review and strategic planning exercise that drew on the collective wisdom of the entire staff of the Commission and representatives of key stakeholders. I am looking to the results of this exercise as a basis for renewal for the Commission and a source of new directions in the years to come.

Shirley Heafey
Chair, RCMP Public Complaints Commission

About the RCMP Public Complaints Commission

The Role of the Commission

The RCMP Public Complaints Commission is an independent body. It is not part of the Royal Canadian Mounted Police. It receives complaints from the public about the conduct of members of the RCMP and, in accordance with the *RCMP Act*, must initially refer these to the RCMP for investigation and disposition. If the person who made the complaint — the complainant — is not satisfied with how the RCMP has dealt with the complaint, they can ask for an independent review by the Commission. The Commission may also conduct investigations and public hearings.

A LARGE NUMBER OF COMMISSION REVIEWS INDICATE SATISFACTION WITH THE RCMP'S DISPOSITION OF THE COMPLAINTS.

The Commission is not a decision-making body; it makes findings from which flow recommendations to the RCMP Commissioner after public complaints have been investigated and reviewed. Copies of the Commission's recommendations are forwarded to the Solicitor General, who is the Minister responsible for the RCMP. Such recommendations may deal with specific matters of conduct or address broad issues relating to RCMP policy and practice.

Since the establishment of the Commission, there has been an average of 2,625 complaints made by the public about the RCMP each year. Initially, the RCMP received the largest number of complaints directly but, in recent years, that trend has been reversed to the point where, for the past two years, the Commission has received more than half of the public complaints. The vast majority of complaints are resolved by the RCMP without a request from the complainant for further involvement by the Commission. The Commission is asked by complainants to review approximately 10 percent of these cases each year. A large number of Commission reviews indicate satisfaction with the RCMP's disposition of the complaints. In about one quarter

of these review cases, the Commission disagrees with the RCMP findings and makes recommendations for further action. These recommendations include a range of corrective actions applied to individual situations, as well as broader policy and procedural changes with application across the RCMP.

Parliament established this Commission to address allegations of inappropriate conduct and to reinforce good police conduct by members of the RCMP. The Commission carries out its functions objectively. When reviewing a complaint, the Commission does not act as an advocate either for the complainant or for RCMP members. Rather, its role is to conduct an independent inquiry and reach objective conclusions based on the available information.

The Complaint and Review Process

Complaints may originate from any of the following sources:

- a member of the public may complain directly to the RCMP;
- a member of the public may complain to the Commission or to provincial policing authorities; and
- the Chair of the Commission may initiate a complaint.

Each complaint is dealt with as follows:

- first, the RCMP conducts an investigation unless the Chair deems it advisable in the public interest to investigate the complaint (see below);
- then, the RCMP reports the results of the investigation to the complainant and the police officer(s) involved.

If the complainant is not satisfied with the RCMP report, and has asked for a review by the Commission, the Commission Chair may:

- ask the RCMP to investigate further, if the investigation seems to be inadequate;
- initiate her own further investigation; or
- hold a public hearing.

If the Chair of the Commission is satisfied with the RCMP's disposition of a complaint, the Chair reports this finding in writing to the complainant, the RCMP members involved, the Commissioner of the RCMP and the Solicitor General.

If the Chair of the Commission is not satisfied, she sends an interim report to the Commissioner of the RCMP and to the Solicitor General. This report is treated as follows:

- the Commissioner of the RCMP informs the Chair and the Solicitor General in writing of any action to be taken in response to the Chair's findings and recommendations, including the rationale for decisions not to take any further action; and, following this,
- the Chair prepares a final report that includes the text of the Commissioner's response, known as the Commissioner's Notice, as well as the Chair's final recommendations, and sends it to the complainant, the RCMP member(s) involved, the Commissioner of the RCMP and the Solicitor General.

Investigations

As noted above, in the course of a review of the RCMP disposition of a complaint, the Chair of the Commission may institute an investigation to inquire further into the complaint. The Chair can ask the RCMP to carry out a more complete investigation, or she can have the Commission itself carry out the investigation. Finally, the Chair of the Commission can also carry out an investigation in the public interest when she considers it advisable, regardless of whether the RCMP has investigated or disposed of the complaint. When the evidentiary stage of an investigation is complete, the Chair prepares and delivers to the Commissioner of the RCMP and the Solicitor General a written report setting out her findings and recommendations in relation to the complaint. Again, the Commissioner of the RCMP is required to respond and the Chair prepares a final report that is distributed to all parties and the Solicitor General.

Public Hearings and Public Interest Hearings

The Chair of the Commission may institute a public hearing to inquire into a specific complaint at any time she considers further inquiry warranted, but usually does so after weighing the information gathered during an RCMP or Commission investigation. The Commission Chair can also exercise her discretion to call a public interest hearing, when she deems it advisable in the public interest to inquire into a complaint about conduct whether or not there was a prior investigation by the RCMP. A hearing panel has traditionally been composed of three members of the Commission, one of whom must be from the province or territory where the conduct occurred. Single-member panels also have been established in some cases.

> IT IS THE JOINT EFFORTS OF COMMISSION MEMBERS AND STAFF THAT ENSURE THE COMMISSION FUNCTIONS EFFECTIVELY FOR THE PUBLIC AND THE RCMP.

Each panel seeks to establish the facts of a complaint by questioning all those directly involved in the complaint and including witnesses and experts who may help the panel better understand the information being presented. A hearing report by the Commission panel sets out its findings and may make recommendations to improve RCMP operations or to correct inadequacies that have led to the complaint.

The panel's findings and recommendations are sent to the Commissioner of the RCMP, the Solicitor General, the complainant, the RCMP member(s) complained about and members of the public who ask to be informed.

The RCMP Commissioner is required to respond to the report in a Commissioner's Notice, indicating whether the RCMP will act on the report's findings and recommendations. If the Commissioner decides not to act on the recommendations set out in the report, the Commissioner must include the reasons for not doing so. After considering the Commissioner's Notice, the Chair of the Commission issues a final report, which is distributed in the same manner as the panel report.

Composition of the Commission

Commission Members

The legislation establishing the Commission provides for a Chair, a Vice-Chair and a maximum of 27 other members or alternates. The Chair serves full time; other members may serve full time or part time. The Commission has a member from each province or territory that contracts with the RCMP to provide policing services (i.e., all provinces and territories except Ontario and Quebec). The federal government appoints the Chair and Vice-Chair for a fixed term of up to five years. The members of the Commission representing each province and territory are appointed by the federal government in consultation with the minister responsible for police affairs in that province or territory.

Commission Staff

In addition to its members, which serve on panels in public hearings, the Commission has a staff that is responsible for providing administrative support to the hearing process and for managing the complaint, review and investigation processes. It is the joint efforts of Commission members and staff that ensure the Commission functions effectively for the public and the RCMP.

Commission staff responsible for the hearing, investigation and review functions work primarily out of a head office in Ottawa. The Western Region office in Surrey, British Columbia, is responsible for enquiries and complaints.

Appendix A provides an organization chart setting out the reporting relationships of the Commission.

Budget

Details of the Commission's budget for 1999–2000 can be found in Appendix B.

PART TWO

The Year in Review — Update on Activities

Transitions in the Management Team

This year saw significant activity in the management team of the Commission. In May 1999 a new General Counsel was appointed. The Director General, Reviews and Policy, successfully competed and was appointed Executive Director of the Commission. In July 1999, a new Director, Enquiries and Complaints joined the Commission, to undertake, among other things, new alternative dispute resolution initiatives in resolving complaints; the Commission undertook staffing to fill the vacated Director General, Reviews and Policy position.

Despite these significant staffing changes in key positions, the Commission enjoyed another productive and successful year, as reported below. These accomplishments are directly attributable to the extraordinary efforts and dedication of all Commission staff who continue to function as a strong and dedicated team.

Enquiries and Complaints

Enquiries

The Commission receives numerous requests daily for information from members of the public. Besides enquiries about the public complaint process and RCMP handling of complaints, some enquiries involve requests for help in dealing with problems related to other federal or provincial institutions. Although such requests are not strictly within the mandate of the Commission, as an institution of the federal public service the Commission makes every effort to assist the public, most often by directing the caller to the appropriate agency.

Complaints

In addition to general enquiries, many callers contact the Commission to make a complaint about the conduct of a member of the RCMP. The Commission will accept and process every complaint within its jurisdiction but, like other bodies, the Commission is increasingly using alternative dispute resolution (ADR) approaches to resolve complaints. A broad

spectrum of ADR techniques is available. They range from informal resolution to more formal mechanisms such as mediation and conciliation.

In keeping with its commitment to develop ADR models, this year the Commission instituted a process for dealing with public complaints in a more informal and less adversarial manner. The Commission's ADR pilot project is called "service to the public" and has the Commission taking on the role of a non-partisan facilitator to resolve complaints. The Commission's role as facilitator is undertaken, when appropriate, as soon as the complaint is received, giving citizens and the RCMP the opportunity to resolve concerns before invoking the formal complaint process under Part VII of the *RCMP Act*. Commission employees serve as neutral and objective professionals that assist in dispute resolution by bringing the citizen into contact with the RCMP to arrive at a mutually satisfying resolution. The focus always remains on dealing with the concern facing the citizen.

TO DATE, THE PROMPT AND PROFESSIONAL RESPONSE FROM RCMP MEMBERS, PARTICULARLY SUPERVISORY RCMP MEMBERS, HAS BEEN A MAJOR FACTOR IN THE SUCCESS OF THIS PROJECT.

During the first nine months of the pilot project, 385 cases were successfully resolved using this informal "service to the public" model.

This practical and effective alternative to the formal complaint process allows both the RCMP and the Commission to provide better and more timely service to the public. In this way, the citizen's concern can be addressed without abrogating the Commission's responsibility under the legislation or impinging on the rights of the complainant or the RCMP member who is the subject of the complaint. To date, the prompt and professional response from RCMP members, particularly supervisory RCMP members, has been a major factor in the success of this project.

The following narratives provide an illustration of how the Commission's service to the public model works:

- A group of high school students held a party at a location near the outskirts of a town. The party was boisterous and loud enough to cause people living nearby to call the police. When the police arrived, they determined that the party had gotten out of hand and that some of the people consuming alcoholic beverages were below the legal drinking age. Several of those at the party were arrested and taken into custody at the local detention centre. Many of the parents of the young people who were arrested and held in custody felt that the police had overreacted. The parents contacted the Commission with their concerns. It became apparent that there was the potential for a large number of complaints to be filed in relation to this incident.

Complaints Received by the Commission 1999–2000

Complaints Forwarded to RCMP for Investigation in 1999–2000	1,289
Complaints outside Commission's Jurisdiction in 1999–2000	2
Complaints that became Reviews in 1999–2000	63
Complaints Informally Resolved by RCMP in 1999–2000	66
Complaints Withdrawn in 1999–2000	10

Staff at the Commission contacted the officer-in-charge of the local detachment, related the concerns that had been raised with the Commission and suggested the RCMP meet with the parents. As a result, the officer-in-charge arranged a public meeting with the concerned citizens of the community where the issues were discussed and dealt with in a manner satisfactory to all concerned.

- A representative of an ethnic cultural association contacted the Commission to express his concern about the way his ethnic community had been portrayed by an RCMP spokesperson in an interview with the local press. The statement by the RCMP officer had given the impression that all members of the representative's community were involved in drug-related crimes.

  Commission staff contacted the appropriate RCMP commanding officer, who immediately took steps to send a written statement to the press indicating that the RCMP had not intended to make such a generalization. In addition, the commanding officer sent a written apology to the representative of the ethnic cultural association. Because the RCMP dealt directly and quickly with the community representative who had expressed concerns, the matter was resolved without recourse to the formal complaint process.

Building on the service to the public model, the Commission is currently working with ADR specialists, in co-operation with the RCMP and the public, to develop and implement other ADR approaches to address citizens' complaints.

The Jurisdiction of the Commission

Last year, the Commission reported that 13 requests for review involved complaints about matters that were found to be outside the Commission's jurisdiction. For the most part, the RCMP investigated these complaints and the review process commenced before the jurisdiction issue was identified and addressed. In the past year, the Commission has made a concerted effort to review a complaint immediately on receipt to determine if the subject matter of the complaint is within the jurisdiction of the Commission. When a complaint is found to involve matters outside the jurisdiction of the Commission, it is not processed as a public complaint and, as a result, both Commission and RCMP resources are conserved. In addition, of course, the complainant is advised immediately.

In determining if the subject matter of a complaint falls within the jurisdiction of the Commission, consideration is given to the intention of Parliament in creating the Commission as well as to the words used by Parliament in Part VII of the Act. The Commission was established to investigate/review conduct related to the *policing functions* performed by members of the RCMP. It was not established to investigate/review the personal conduct of members of the RCMP, nor was it established to investigate/review the administration or management of the Force.

Subsection 45.35(1) of the *Royal Canadian Mounted Police Act* confers the right to complain about the conduct of a member performing "any duty or function" under the Act. Off-duty conduct does not involve the performance of a police duty or function and, therefore, complaints about such conduct fall outside the jurisdiction of the Commission. Occasionally, an off-duty member will effectively place himself or herself on duty; in such a case, the conduct of the member can be the subject of a public complaint.

The phrase "conduct, in the performance of any duty" is, at first glance, very broad and would appear to include, for example, a management decision to suspend a member for disciplinary reasons. However, the phrase has to be read and understood in light of the entire Act. Section 31 permits a member to grieve "any decision, act or omission in the administration of the affairs of the Force." If the word "conduct" as used in subsection 45.35(1) were interpreted to include "decision[s], act[s] or omission[s] in the administration of the affairs of the Force," then there could conceivably be two separate tribunals looking into a complaint, using different procedures and, perhaps, arriving at different conclusions. This interpretation would be a duplication in the complaints process and, in the Commission's view, frustrate the intention of Parliament.

To avoid such an absurd result, the Commission has restricted the interpretation of "conduct". Consequently, the Commission assumes jurisdiction over a complaint if it involves conduct in the performance of a duty or function under the Act unless the duty or function being performed is a "decision, act or omission in the administration of the affairs of the Force." In that case the investigation/review of the conduct is generally left to the internal grievance process. Accordingly, decisions, acts or omissions relating to the employment relationship between the RCMP and its members is not "conduct" that can be the subject of a public complaint to the Commission.

On occasion, a decision, act or omission in the administration of the affairs of the Force can result in a person being aggrieved who does not have access to these internal grievance procedures. In those cases, because of the meaning ascribed to the word "conduct" in subsection 45.35(1), the Commission does not have jurisdiction even though there may not be another remedy available to the aggrieved person. Correction of such a gap in the legislation is the responsibility of Parliament and not the Commission.

The following examples illustrate the limits of the Commission's jurisdiction:

- Two persons were killed in a collision with a police vehicle. The police officer was criminally charged with dangerous driving causing death. A member of the public complained that the officer had lied while testifying at the trial. The Commission had no jurisdiction over this complaint because the member being complained against had been testifying in his own defence. The officer was not performing a duty

or function under the Act. Had the officer been testifying in his capacity as a police investigator and, therefore, performing a duty under the Act, a complaint of this type would have been a valid public complaint within the jurisdiction of the Commission.

- A candidate who had failed to win a job with the Force filed a complaint about the RCMP hiring process. The decision not to hire the candidate was a decision made in the course of administering the affairs of the Force and, therefore, the complaint did not fall within the jurisdiction of the Commission. In this case, the candidate could not grieve the decision because only police officers and other persons employed under the Act have access to the grievance process.

Reviews

The Commission recognizes that timeliness is of great importance in conducting reviews of complaints and issuing reports to the parties concerned. During the past two years, the Commission has made it a key priority to eliminate the backlog of outstanding review cases. In this regard, 1998–1999 marked the introduction of new internal policies and procedures to allow for a more efficient processing of review files. Significant results were achieved.

The Commission can report 1999–2000 as another record year for the processing of review files and in the ongoing efforts to reduce its backlog. The Commission completed 277 review reports and, for the second year in a row, resolved a greater number of cases than it received. Although the total number of review cases completed this year is somewhat lower than in the previous year, many of the review files considered during the current year were more complex and therefore took longer to complete.

The Commission continues to refine its review processes, and additional staff have been hired to help prepare review reports. The Commission remains committed to attaining its goal of eliminating the backlog of review cases by the end of fiscal year 2000–2001.

Summaries of some review cases can be found in Appendix C of this report.

Commission Review Reports in 1999–2000

Final Reports After Commissioner's Notice	15
Final Reports After Review	237
Interim Reports	12
Non-Part VII Reports	10
Withdrawals of Request for Review	3
Total Number of Reports Signed	**277**

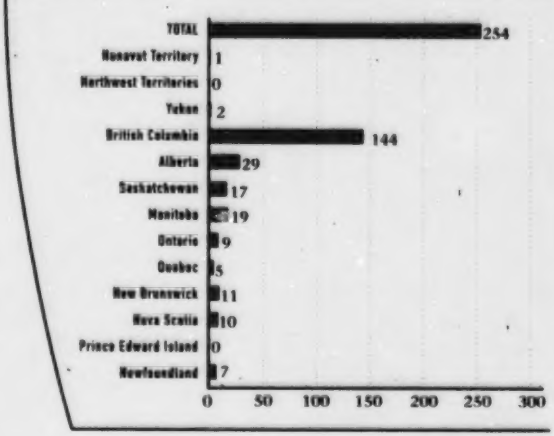
Investigations

Interim Report on New Brunswick Investigation

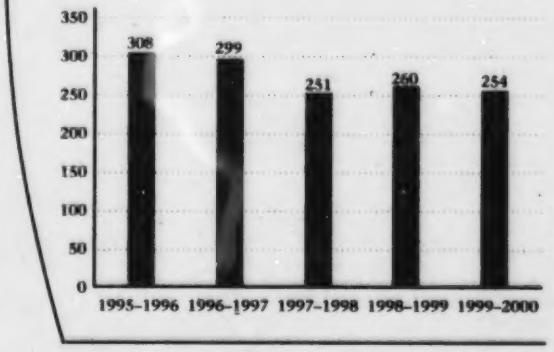
In May 1997, a provincial government decision to close schools in Saint-Simon and Saint-Sauveur, New Brunswick, led to demonstrations by the residents of these Acadian communities. In early 1998, the Commission received information that many residents were unhappy about the conduct of the RCMP during the demonstrations. This information was soon confirmed by receipt of 170 complaints containing some 400 allegations. As a result, on March 20, 1998, the Chair established a public interest investigation. During this extensive investigation, Commission investigators interviewed more than 300 people — complainants, independent witnesses, citizens and members of the RCMP — and analyzed many thousands of pages of documents.

On March 28, 2000, the Chair of the Commission submitted her interim report on this matter to the Solicitor General and the Commissioner of the RCMP. The Chair now awaits the Commissioner's response to her findings and recommendations. Upon receipt and after consideration of the Commissioner's Notice, the Chair of the Commission will prepare her final report. Each complainant and each member of the RCMP whose conduct was under review will be given a copy of the Chair's final report. It is also the Commission Chair's intention to make this final report publicly available.

Number of Requests for Review by Province and Territory, 1999–2000



Number of Requests for Review per Year, 1995–1996 to 1999–2000



THE COMMISSION IS GENERALLY REGARDED AS A MODEL IN CIVILIAN OVERSIGHT OF POLICE CONDUCT AND THESE MEETINGS HELP OUR FOREIGN COLLEAGUES ESTABLISH THE NECESSARY FRAMEWORKS FOR MAKING CIVILIAN POLICE FORCES ACCOUNTABLE TO THE PUBLIC THEY SERVE.

Interim Report on Nielsen Investigation

On September 23, 1998, the Chair of the Commission initiated a public interest investigation into the conduct of members of the RCMP during the detention of Mr. Kim Erik Nielsen of Kamloops, British Columbia, on May 21, 1997. In this incident, Mr. Nielsen was found apparently highly intoxicated and taken into custody by an RCMP officer. Approximately four hours after being delivered to the local detachment by the officer, Mr. Nielsen was discovered unconscious and not breathing. He was then taken to hospital, where he died 10 days later.

The Commission's investigation focused on alleged omissions or failure by members of the RCMP in the care and handling of Mr. Nielsen between the time he was initially detained and the point at which he was placed in a "drunk tank" at the Kamloops RCMP detachment. The Chair of the Commission completed and sent her interim report on this matter to the Solicitor General and the Commissioner of the RCMP on February 17, 2000. The Chair now awaits the Commissioner's response to her findings and recommendations. Upon receipt of the Commissioner's Notice, the Chair of the Commission will prepare her final report. Each complainant and each member of the RCMP whose conduct was under investigation will be given a copy of the Chair's final report. It is also the Commission Chair's intention to make this final report publicly available.

Hearings

APEC Hearing

In the aftermath of RCMP involvement in demonstrations at the University of British Columbia during the APEC conference in November 1997, the Commission received a large number of complaints about the conduct of certain members of the RCMP during those events. As a consequence, the Chair established a public interest investigation on December 9, 1997. On February 20, 1998, the Chair instituted a public interest hearing into these matters.

During this hearing, various parties brought legal challenges to the Federal Court of Canada. Ultimately, the Federal Court concluded that it was necessary to suspend the hearing until the Court had considered some of the issues. Before these matters could be dealt with by the Court, the Chair of the Panel resigned. On December 23, 1998, the Chair of the Commission re-established the

public interest hearing to be presided over by the Honourable Ted Hughes. Mr. Hughes started the new hearing in January 1999. It was originally expected that the hearing of witnesses would be complete by the end of 1999. However, the sheer number of witnesses to be heard and the unprecedented number of legal and other issues that had to be dealt with meant that testimony from witnesses did not wrap up until March 31, 2000.

Mr. Hughes is expected to submit his report on his findings and recommendations near the end of the year 2000. This report will be made publicly available.

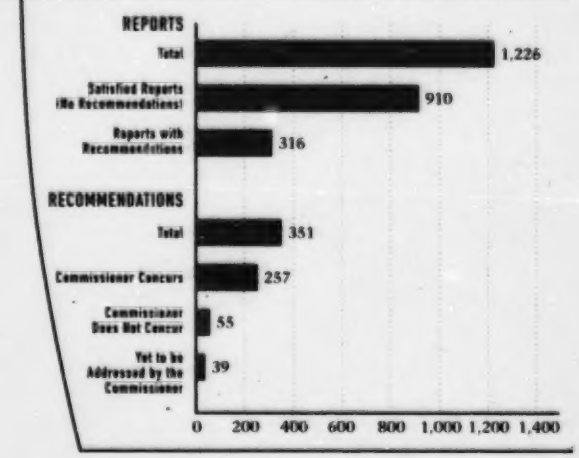
Recommendations of the Chair

Each year, the Chair of the Commission makes recommendations in her interim and final reports sent to the Commissioner of the RCMP. In the Commissioner's Notice, the Commissioner of the RCMP must indicate whether he agrees with the Chair's recommendations and what further action will be taken with respect to the recommendations. If no further action is contemplated, the Commissioner must say why he has decided to take no further action. Over the years, the Commissioner has, on average, agreed with 85 percent of the Chair's recommendations.

Professional Activities

In carrying out its mandate, the Commission is involved in meetings with oversight agencies, including annual conferences held by the International Association of Civilian Oversight of Law Enforcement (IACOLE) and the Canadian Association of Civilian Oversight of Law Enforcement (CACOLE).

Commission Reports and Recommendations (following Reviews, Investigations and Hearings) Over the Last Five Years



In September 1999, the Chair attended the IACOLE conference held in Sydney, Australia, to present a paper on a matter of deep personal concern — deaths of individuals who die while in police custody. The Chair's speech is available on the Commission's Web site.

During the year, the Commission was also visited by representatives of foreign agencies involved in the oversight of law enforcement, including Ms. Ana Maria Romero de Campero, the Bolivian Ombudsman, as well as Mr. Justice William Maina, Ethics Commissioner of Tanzania. The Commission is generally regarded as a model in civilian oversight of police conduct and these meetings help our foreign colleagues establish the necessary frameworks for making civilian police forces accountable to the public they serve.

Finally, in the autumn of 1999, the Commission made two presentations on the Commission's work and mandate to members of Parliament representing constituencies in Quebec and the western provinces.

Special Projects

Publication of *Police Pursuits and Public Safety*

Since the Commission has been in operation, there have been a number of complaints about high-speed police pursuits and their often tragic outcomes. An analysis of the incidents giving rise to these complaints raised serious questions about the threat posed by such pursuits to public safety. As a result, in 1998 the Commission undertook an in-depth review of this aspect of police conduct. The Commission's report on its review, entitled *Police Pursuits and Public Safety* was completed in the fall of 1999, as scheduled.

In its analysis of police pursuits, the Commission engaged the services of a noted expert in the subject of police pursuits, Dr. Geoffrey Alpert of the College of Criminal Justice at the University of South Carolina. In addition, the Commission reviewed RCMP national policy on police pursuits, the policy of other police forces, and court rulings and other studies on the issue. In its report, the Commission recommended that the RCMP review its national policy on hazardous pursuits to ensure that they are undertaken only for serious offences and that the policy contain a definition of what constitutes a serious offence. The Commission also recommended that the use of emergency equipment be made mandatory for all police pursuits, including those that police refer to as "routine" pursuits. The Commission further recommended that RCMP training practices be reviewed to ensure that all officers involved in police pursuits are sufficiently skilled, particularly in risk assessment and decision-making, and that such training be provided on a continuing basis.

Since the release of the report, the RCMP has consulted with Commission officials as it considers and develops its response to the report's findings and recommendations. Such consultation is viewed as important in terms of identifying constructive ways for the RCMP to address the Commission's findings and implement the recommendations.

Police Pursuits and Public Safety is available from the Commission on request and is also accessible on the Commission's Web site.

Review and Strategic Planning Exercise

During the past year, Commission staff were extensively involved in a comprehensive review of the Commission's activities and in the development of a new vision and strategic plan for the Commission's operations over the next five years. Further details of the review and strategic planning exercise appear in Part Three of this report.

PART THREE

Looking to the Future

The RCMP Public Complaints Commission (PCC) was created in 1988 as a civilian oversight agency to Canada's national police force. Under three different Chairs, the Commission has used the various tools provided by its legislation to develop a significant body of analysis and recommendations on a wide range of operational police policy issues including the conduct of high-speed chases, the use of the carotid hold and the duty of care to persons in custody. The RCMP has accepted most of the Commission's recommendations.

This year, the Chair and the management team of the Commission determined that it would be timely for the PCC to objectively examine its current activities and rethink its priorities for the next few years. The Commission therefore turned to Consulting and Audit Canada (CAC), an agency of Public Works and Government Services Canada, to design and implement a review and strategic planning process that would include both a fact-finding and a priority-identification phase.

THIS YEAR, THE CHAIR AND THE MANAGEMENT TEAM OF THE COMMISSION DETERMINED THAT IT WOULD BE TIMELY FOR THE PCC TO OBJECTIVELY EXAMINE ITS CURRENT ACTIVITIES AND RETHINK ITS PRIORITIES FOR THE NEXT FEW YEARS.

Between December 1999 and March 2000, CAC consultants conducted a series of individual and group interviews with PCC staff and management, and key stakeholders. Group interviews were held with PCC staff in the Western Region office and in Ottawa. Stakeholders interviewed included national and regional representatives of the RCMP (both managers and divisional staff representatives), public servants from the Department of the Solicitor General, special interest groups, such as the B.C. Civil Liberties Association, and representatives of complainants. In addition, CAC conducted "best practice" interviews

with experts in police oversight and staff of two provincial civilian oversight agencies. They also reviewed relevant documentation, including legislation governing the PCC and that of similar federal agencies.

Based on this review, CAC concluded that weaknesses in the legislative mandate of the PCC inhibit its ability to provide full and effective civilian oversight of RCMP conduct. CAC found that the PCC lacks the power (and information) to oversee the RCMP's classification of complaints. As well, there is no express provision permitting the PCC to regulate the manner in which the RCMP investigates complaints. Such powers have been provided to other civilian oversight agencies in Canada, for example, in British Columbia and Ontario.

However, CAC also noted that despite these weaknesses in the legislative mandate of the PCC, the Commission could still have a positive impact on the quality and transparency of RCMP complaint investigations via its power to make findings and recommendations. By using that power and working in consultation with the Force and other oversight agencies, it could develop consistent standards for handling and investigating complaints. It could also significantly improve its information-gathering and analysis capacity with a view to assisting policy makers in the Department of the Solicitor General, provincial attorneys-general, and the RCMP itself.

> EXCELLENT PRACTICE AND BEHAVIOUR ON THE PART OF THE FORCE WILL BE REINFORCED, WHILE NEGATIVE BEHAVIOUR WILL CHANGE.

PCC staff and management held a strategic planning retreat to consider these and other CAC findings. They developed the core elements of a working vision for the PCC, which captured the ultimate results that they saw flowing from a rejuvenated PCC, working in consultation with the RCMP and other oversight agencies. These core elements are being refined into a series of statements that will guide PCC work in the future. They can be summarized in a preliminary fashion as follows.

- The public will be aware of and confident in the Commission and the public complaints process.
- Excellent practice and behaviour on the part of the Force will be reinforced, while negative behaviour will change.
- The PCC will be responsive to the service expectations of the public and RCMP members.

- Canadian policing policies will change over time, as a result of findings and recommendations of the PCC and other agencies.
- The Commission itself will be a workplace of choice, characterized by high staff morale, teamwork and efficient processes.

PCC staff and managers also identified key initiatives for the Commission over the next five years. In 2000–2001 the PCC will

- eliminate any remaining backlog in reviews;
- create internal standards for reviews, including time standards and a complexity matrix for assessing the nature of the review required;
- develop a communications and consultation plan, with special emphasis on internal communications in the first year; and
- develop a strategic plan for information management that will deal with
  - (a) PCC management information,
  - (b) information on complaints received by the PCC, and
  - (c) rapid retrieval of information from previous PCC reviews, decisions and recommendations.

THE COMMISSION ITSELF WILL BE A WORKPLACE OF CHOICE, CHARACTERIZED BY HIGH STAFF MORALE, TEAMWORK AND EFFICIENT PROCESSES.

For subsequent years, the PCC will

- develop, in consultation with the RCMP and other key stakeholders, common standards for internal police investigation of complaints — PCC staff will be able to refer to these standards when a complainant requests a review;
- implement the PCC information management plan on public complaints, including a database of complaints received by both the PCC and the RCMP, which will be of significant value to policy makers reviewing national and regional trends; and
- implement a public communication program, especially targeting ethnic minorities or groups who do not speak one of Canada's two official languages. Members of these minorities, who, for various reasons, are frequently the subject of RCMP investigation, do not always understand the public complaints process.

The Commission is now developing work plans for these priorities and will report on the results in future reports to Parliament.

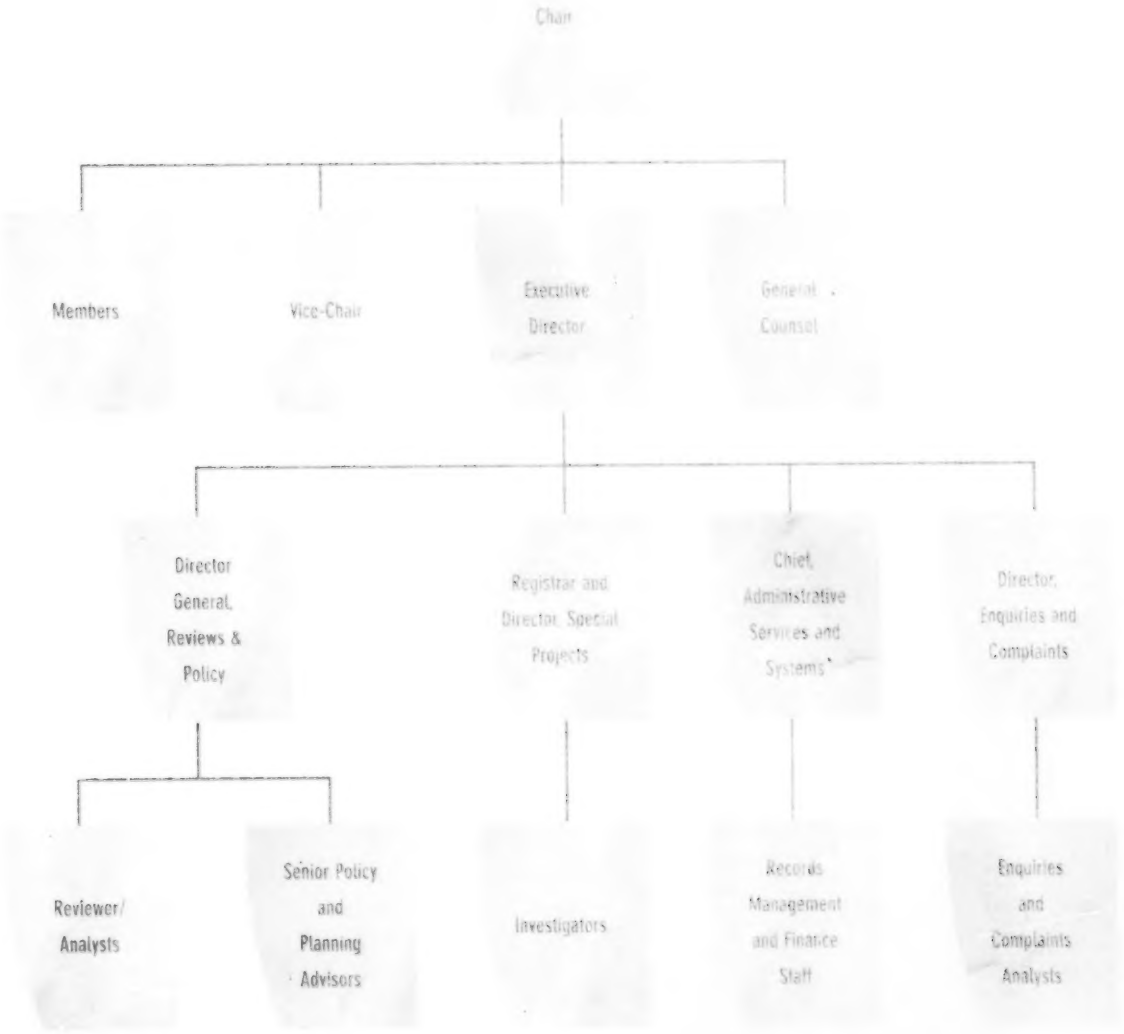
Commission Chair, Vice-Chair and Organization Chart

Shirley Heafey
Chair

Ms. Heafey was appointed Chair of the Commission on October 16, 1997. She served as a member-at-large of the Commission from 1995 until 1997. Prior to her appointment as full-time Chair of the Commission, Ms. Heafey was a barrister and solicitor in private practice in Ottawa and specialized in administrative and human rights law. She was also an ad hoc counsel to the Security Intelligence Review Committee and to the City Solicitor of Ottawa. She has been re-appointed for a five-year term.

John Wright
Vice-Chair

Mr. Wright was appointed Vice-Chair of the Commission on August 26, 1998. He was a major in the Canadian Armed Forces specializing in military policing. He has been involved in several community criminal justice programs, is a labour arbitrator and mediator, and was the chief federal land claims negotiator in the Yukon Territory. Mr. Wright also currently serves as Chairperson of the Yukon Workers' Compensation Health and Safety Board.


Chair
Members
Vice-Chair
Executive Director
General Counsel
Director General, Reviews & Policy
Registrar and Director, Special Projects
Chief, Administrative Services and Systems
Director, Enquiries and Complaints
Reviewer/ Analysts
Senior Policy and Planning Advisors
Investigators
Records Management and Finance Staff
Enquiries and Complaints Analysts

APPENDIX B

Commission Budget

($ thousands)	Actual Spending 1999–2000	**Planned Spending 2000–2001**
Salaries, wages and other personnel costs	2,193	1,848
Contributions to employee benefit plans	413	361
Subtotal	2,606	2,209
Other operating expenditures	5,170*	1,910
Total net spending	7,776	4,119

*This amount includes additional funds provided to the Commission to cover the costs of the APEC hearing.

Summary of Review Cases of Interest

Improper Actions

- In the course of investigating the death of a child, an RCMP member went to the home of a woman to interview her. While in her home, the RCMP member threatened to charge her with obstruction of justice if she did not accompany him to the detachment. He also implied that he would not leave her house unless she complied with the demand and attempted to prevent her from calling her lawyer by saying she could not call a lawyer while he was present. The woman eventually agreed to accompany the RCMP member to a neighbour's house to be interviewed. However, the RCMP member, without her consent, drove her instead to the RCMP detachment. The woman alleged in her complaint, in part, that the RCMP member had committed the crimes of extortion and kidnapping.

The Commission explained that it had jurisdiction to assess the propriety of the conduct of RCMP members, but not to determine criminal guilt or innocence. It did, however, review the propriety of the conduct of the RCMP member and others in relation to the detention and interrogation of the woman. After examining Canadian case law, the Commission concluded that the complainant had no lawful duty to reveal any information to the investigator, and the investigator had no lawful authority to compel her to answer questions. Therefore, the RCMP member's actions in threatening the complainant with charges of obstruction of justice if she did not do what he asked was done without lawful authority and was improper. The Commission recommended that the commanding officer of the relevant RCMP division apologize to the woman and inform the Commission and the woman of the corrective measures taken by the RCMP with respect to the member complained against. The Commissioner of the RCMP agreed with the findings and recommendations.

- An RCMP member observed a man, the complainant, approaching young women at a bus stop and recognized him as someone who had been charged with sexual assault. The man was handing out printed material that asked persons to phone him. The RCMP officer saw him give such a handout to one young woman. The man had been released pending trial on a recognizance. The recognizance required the man not to rent his residence to female

persons. He was also carrying a white cane. When questioned by the RCMP member, the man said he was using the white cane because his eyesight was adversely affected by heat. However, the temperature that day was 4° Celsius. The RCMP member told him that he could not sit at the bus stop. The man later complained that the RCMP member had acted improperly in telling him that he could not sit at the bus stop.

The Commission found that the RCMP member had acted properly in telling the complainant he could not sit at the bus stop. The evidence indicated that the complainant was attempting to entice young females to call him so that he could be invited into their homes. The RCMP member had a duty to prevent crime and preserve the peace. The RCMP member acted properly by trying to prevent criminal wrongdoing by the complainant against the young women.

- An RCMP member was involved in a motor vehicle collision that killed two people. The RCMP member was tried in criminal court for dangerous driving causing death. RCMP members were present in court when a verdict of not guilty was handed down at trial. They applauded the verdict "with high excitement and yelps of joy." The complainant alleged that the conduct of these RCMP members was unprofessional, inappropriate and insensitive.

The Commission concluded that the public expects police officers to maintain a professional demeanour at all times. Accordingly, the Commission determined that the response of the RCMP members in a public forum was indeed inappropriate and insensitive.

Neglect of Duty

- A woman's brother was the victim of an alleged contract killing. A person accused of the crime confessed his involvement in the crime to an RCMP member in the cellblock where he was being held. After the accused asserted his right to silence, the RCMP member used pressure tactics to get the accused to confess. He gave him a misleading statement about how long his sentence would be, and told him that he, the RCMP member, did not accept the accused man's claim that he had to follow his lawyer's advice to say nothing. Moreover, the RCMP member allowed an informer to visit the accused to further the investigation into the murder, but gave the informer no instructions about the limits he should use in soliciting incriminating statements from the accused. At the accused man's trial, the judge held that the incriminating statements were inadmissible, and the accused was acquitted. The complainant, the sister of the murdered man, complained, in part, against the RCMP member for neglect of duty.

The Commission found that the RCMP member had acted improperly when he failed to respect the accused's right to remain silent. Police investigators should always keep in mind that incriminating information is likely to be submitted to a court

for the purpose of proving the person guilty. The RCMP member should have been aware that his comments about sentencing and about a lawyer's advice would hinder the admissibility of any statement made by the accused. The Commission also found that there was a presumption that the RCMP member knew that the police informer would be trying to solicit incriminating evidence from the accused. The RCMP member should have instructed the informer that his approach should be passive and explained what that meant. The Commission recommended that the RCMP member be made fully aware of a detained person's Charter rights and of the limitations that apply to undercover operations to obtain an incriminating statement from an accused. The Commissioner of the RCMP agreed with this recommendation.

- A woman reported that her van had been stolen. When the vehicle was not recovered, she received compensation from her insurance company. With this money, she bought another car, which proved to be faulty and required extensive repairs. Some months after her vehicle had been stolen, the RCMP notified her that an RCMP member had located her vehicle on the day it was reported stolen. The member had then contacted a towing company to tow the car and put it in an impound lot. The woman complained against the RCMP detachment for neglect of duty.

The Commission found that the member who initially found the car, and who therefore had custody of it, had run the licence plates of the car, but not learned of its theft. However, he did not make additional checks that would have given him the information that the vehicle had been stolen. Unlike some other RCMP detachments, this detachment had no written policy in place specifying what action members should take when causing vehicles to be towed. Moreover, the form that was required in such cases did not appear to have been filled out in this case. The Commission thus concluded that the RCMP's failure to identify the vehicle after seizing it constituted neglect of duty. The Commission recommended that the detachment in question create a policy to ensure that all vehicles seized under its authority be adequately checked for identity. The Commissioner of the RCMP agreed with the Commission's conclusion that there had been a neglect of duty. He also advised that the detachment in question had already changed its policy and that he would request that the complainant be compensated for reasonable expenses arising out of the neglect.

- A young man died after a member of the RCMP used a carotid hold on him. A coroner's inquest decided that the cause of death was the application of this hold by the RCMP member. The RCMP hired a retired judge to conduct an independent review of the file in this case. The parents of the young man also initiated a public complaint against the conduct of the RCMP member. While they were awaiting the results of the complaint process, the RCMP released the judge's report. The parents were not notified by the RCMP of the release of the judge's report. Instead, they learned of it from the news

media. Among other allegations, the parents complained that they failed to receive monthly status reports during the investigation of the complaint as required by law, and that the RCMP failed to provide notice to them of the release of the judge's report. The RCMP concluded that there was a failure to provide status reports, which was attributable to administrative error, and that the failure to provide the parents with notification of the release of the judge's report was an "unfortunate oversight."

The Commission concluded that, although the failure to provide status reports as required by law was an oversight, such a failure was still not acceptable. Moreover, the failure to advise the parents of the judge's findings and of the public release of the findings was more than an "unfortunate oversight." This was not an ordinary case. The Commissioner of the RCMP himself had become involved in the process. The Commission found that the officers of the RCMP had failed to provide the parents with adequate notice of the report. As the RCMP had already apologized to the parents for these failings, no further action was required.

- A young man was killed in a driving accident. The female driver of the other vehicle was injured around the mouth, which was bloodied. The RCMP members who attended at the scene of the accident did not ask her if she was drinking, nor did they detect any smell of alcohol. An ambulance took the injured woman to a hospital. No RCMP member was assigned to accompany the woman, nor was any blood sample taken from her. The father of the young man alleged, in part, that the RCMP member in charge of the investigation had neglected his duty by not conducting an adequate investigation that could have led to the laying of charges against the woman.

The Commission decided that the RCMP member in charge at the accident scene should have ensured that an RCMP member was with the woman until she was able to respond to questions from the RCMP. In the circumstances, it would have been proper for the RCMP member in charge of the accident scene to ensure that the RCMP member accompanying the woman to the hospital determine, as soon as possible, if a belief on reasonable grounds could be formed that would allow a demand for a blood sample to be made under the *Criminal Code*. The Commission therefore concluded that the conduct of the RCMP member in charge of the accident scene during the initial stages of the investigation was "woefully inadequate." It recommended that his supervisors review with him the necessity of making every possible effort to get information about the causes of a fatal accident. Although the Commissioner of the RCMP agreed that an RCMP member should have accompanied the woman to obtain her version of events at the earliest possible opportunity, he disagreed that the officer in question should have personally verified the sobriety of the woman. It was appropriate that he take the word of the other RCMP members at the scene that there was no evidence of drinking by the woman.

Right to Counsel and Use of Force

- A man and his friend were walking, apparently drunk, on the travelled portion of a road. RCMP members arrived and arrested them for being drunk in a public place. While being booked at the RCMP detachment, the man asked to make a telephone to call his lawyer. One RCMP member refused the request on the grounds that, given the man's history of being violent, the man might use the telephone as a weapon. Realizing that he was going to be placed in a cell, the man became irrational and agitated. An altercation ensued between him and two RCMP members, and he suffered injuries to a hand and foot. The man complained that the arresting officers used excessive force to subdue him, and that he was denied access to legal counsel before being placed in the cells.

The Commission found that, given the man's attempts to resist being placed in the cells, the force used against him by the RCMP members was reasonable. However, the Commission also concluded that the RCMP constable who denied the man the right to counsel acted improperly. The fear that a telephone may be used as a weapon is not a valid excuse to deny a person the constitutional right to counsel. The Commission recommended that members of the RCMP detachment in question be made aware of a detained person's right to counsel. The Commissioner of the RCMP agreed with these findings and the recommendation.

Unlawful Entry and Improper Arrest

- Two RCMP constables went to a house in response to a complaint of loud music. They noticed that the front door of the house was open. One constable thought he smelled marijuana and saw a small plastic bag that he thought contained marijuana. One of the men inside attempted to close the door on the constable, who used his foot to prevent the door from closing. The constable then attempted to pull the man from the house. The second constable helped him by using pepper spray on the man. The man complained, in part, that there was an unlawful entry into his residence, that the RCMP members used improper force on him and that he was unnecessarily detained.

The Commission concluded that the RCMP constable who entered the premises had unlawfully done so. The *Criminal Code* powers governing the entry of a private home by a peace officer generally require the officer to announce his presence and the purpose of the visit before entering the home. The RCMP member failed to announce this purpose and so the entry was improper. As well, at no time did the RCMP member who pulled the man out of the house inform the man that he was under arrest, nor were the circumstances such that he was required to use force to defend himself. Thus, the Commission concluded that the RCMP member used improper force. However, the RCMP constable who used

pepper spray acted reasonably given that he feared for his and the other constable's safety. Because the man's actions did not amount to an offence, his arrest was improper and the detention was unnecessary. The Commission recommended that the constables receive guidance on what constitutes lawful arrest and that the RCMP apologize to the man. The Commissioner of the RCMP agreed with these recommendations.

Improper Use of Authority

- An RCMP member responded to a complaint that a horse was being stolen from some stables. On attending, he encountered a woman walking the horse on the side of the road. The RCMP member intervened to have the horse returned to the stables. The woman claimed that she owned the horse and complained that the RCMP member acted improperly, in part, by telling her she was not allowed to have the horse on the road. She also complained that the RCMP member had broken his promise to escort the horse out of the stables.

The Commission found that the complainant in this case was requesting the assistance of the RCMP to obtain possession of the horse by seizing the horse on her behalf. This was an effort by her to involve the criminal law power of the RCMP in what essentially was a civil dispute. The rights of the parties to possession of the horse were unclear to the RCMP member. The RCMP member acted properly in escorting the horse back to the stables, since the owner of the stables was the last person in peaceable possession of the horse and, under the *Criminal Code*, was entitled to defend that possession.
The Commission also found that the RCMP acted properly in telling the woman that she was not allowed to have the horse on the side of the road. Under the circumstances, the RCMP member had to address a potentially hazardous situation to prevent possible injury or property damage.
Thus, the Commission concluded that the RCMP member had acted properly with regard to these allegations.

Commission des plaintes du public contre la GRC

RAPPORT ANNUEL 1999 • 2000

EN RECONNAISSANCE DES EFFORTS DU *personnel* AU CŒUR DE L'ACTION

Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
N° de cat. JS77-1/2000
ISBN 0-662-65051-4

Révision de la version anglaise et traduction :
Prosebusters Communications
Conception et mise en pages : Accurate

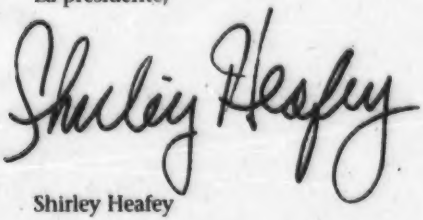
L'honorable Lawrence MacAulay, C.P., député
Solliciteur général du Canada
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 45.34 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, j'ai l'honneur de vous transmettre le rapport annuel de la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada pour l'exercice 1999-2000, en vue de sa présentation au Parlement.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma haute considération.

La présidente,



Shirley Heafey

Juin 2000

Table des matières

Message de la Présidente 4

Partie un : Au sujet de la Commission des plaintes du public contre la GRC 6

Rôle de la Commission 6

Procédure de plainte et d'examen 7

Enquêtes 8

Audiences publiques et audiences d'intérêt public 8

Composition de la Commission 9

Membres de la Commission 9

Personnel de la Commission 9

Budget 9

Partie deux : Faits saillants de l'exercice : le point sur les activités 10

Transitions au sein de l'Équipe de gestion 10

Demandes de renseignements et plaintes 10

Demandes de renseignements 10

Plaintes 10

Compétence de la Commission 12

Examens 14

Enquêtes 15

Rapport intérimaire sur l'Enquête au Nouveau-Brunswick 15

Rapport intérimaire concernant l'Enquête sur l'affaire Nielsen 16

Audiences 16

Audience relative aux événements entourant la conférence de l'APEC 16

Recommandations de la Présidente 17

Activités professionnelles 17

Projets spéciaux 18

Publication du rapport intitulé *Les poursuites policières et la sécurité du public* 18

Exercice d'examen et de planification stratégique 18

Partie trois : Regard sur l'avenir 19

Annexes

Annexe A : Présidente, vice-président et organigramme de la Commission 22

Annexe B : Budget de la Commission 24

Annexe C : Résumé de cas d'intérêt examinés 25

Comment joindre la Commission 31

Message de la Présidente

Je dédie le présent rapport annuel aux employés de la Commission des plaintes du public contre la GRC, des hommes et des femmes remarquables qui n'ont pas ménagé les efforts pendant l'année et qui investissent leur énergie et leur intelligence dans leur travail pour offrir ce service public particulier. Les réalisations de la Commission sont les leurs. Leur adhésion enthousiaste à nos valeurs fondamentales d'indépendance, d'équité, de transparence, de redevabilité au public et d'excellence a été pour moi une source d'inspiration.

La Commission a un visage humain, qui est le leur. Son personnel et ses membres sont au service des Canadiens, que ce soit pour leur expliquer la procédure de dépôt des plaintes ou leur faire connaître les autres recours dont ils disposent; pour évaluer une affaire soumise à leur examen ou mener une enquête d'intérêt public; pour engager le dialogue avec des membres de la GRC sur des questions de politique opérationnelle ou répondre à des appels et à des demandes de renseignements; ou pour effectuer des recherches ou encore offrir des services de soutien au sein de l'organisme. Nos clients, qui viennent des quatre coins du pays, sont souvent des personnes qui se sentent coupées des institutions fédérales. Nous écoutons ce qu'ils ont à dire et nous leur répondons. Notre petit organisme a été investi d'un mandat limité, mais sa responsabilité est grande, et c'est grâce aux employés de la Commission qui servent le public que nous avons accompli des progrès si importants au cours de l'année écoulée.

Comme je l'avais indiqué au cours de ma première année en qualité de présidente, ma priorité consiste à éliminer l'arriéré de dossiers dont la Commission est saisie. La Commission continue de perfectionner ses méthodes de travail pour mener à bien les examens de façon que les dossiers soient traités le plus rapidement et de la manière la plus juste possible. Son personnel est parvenu cette année encore à réduire l'arriéré de dossiers. Si je me fie au volume de travail des deux dernières années, je suis convaincue que nous atteindrons notre objectif, qui est d'éliminer complètement l'arriéré de travail d'ici la fin de l'exercice 2000-2001.

En ce qui concerne l'audience relative aux incidents entourant la conférence de l'APEC et l'enquête d'intérêt public sur les événements survenus à Saint-Simon et à Saint-Sauveur, la partie consacrée à la preuve a effectivement tiré à sa fin en mars 2000. Ces deux affaires sont les plus importantes que la Commission a eu à mener et toutes deux se sont déroulées sous le signe de la controverse. Ni l'une ni l'autre n'a été facile. Cependant, je suis persuadée que chacune de ces affaires éclairera de façon convaincante la question de la conduite de la police lors de manifestations publiques.

L'un de mes principaux objectifs en tant que présidente de la Commission était de rendre la procédure de plainte moins axée sur la confrontation, plus transparente et plus juste. Depuis toujours, la procédure, trop paperassière, est empreinte de rigidité et traîne en longueur. Qui plus est, les gens sont mal servis. Et lorsque je parle des gens dans ce contexte, je ne fais pas seulement allusion aux plaignants, mais aussi aux membres de la GRC qui peuvent faire l'objet d'une plainte et qui, par conséquent, vivent dans l'attente du règlement du différend. Je pense en fait à tous les Canadiens, à la population dans son ensemble et à la GRC en tant que corps policier et à ses membres en général, tous susceptibles d'être touchés par les conclusions et les recommandations découlant de certaines plaintes importantes.

LA COMMISSION CONTINUE DE PERFECTIONNER SES MÉTHODES DE TRAVAIL POUR MENER À BIEN LES EXAMENS DE FAÇON QUE LES DOSSIERS SOIENT TRAITÉS LE PLUS RAPIDEMENT ET DE LA MANIÈRE LA PLUS JUSTE POSSIBLE.

C'est pourquoi je me suis attachée à favoriser un dialogue plus ouvert entre la Commission et la GRC concernant les questions de politique opérationnelle – tout en veillant au maintien de l'impartialité inhérente à notre rôle d'organisme de surveillance civile. C'est pourquoi nous avons mis en œuvre un projet pilote de règlement des différends à l'amiable (notre modèle de « service au public »), dans le cadre duquel la Commission cerne les possibilités, pour la GRC et les membres du public, d'aborder les questions préoccupantes au tout début du conflit, avant d'avoir recours aux mécanismes de plainte officiels. Le personnel de notre bureau régional à Surrey a accueilli avec enthousiasme ce projet, qui en est encore à ses premiers balbutiements, mais dont les résultats préliminaires sont très prometteurs.

Outre le règlement des problèmes au cas par cas, la Commission a de nombreuses possibilités de faire la lumière sur la conduite de la police en général. Forte de son expérience dans le traitement des plaintes visant les poursuites policières, la Commission a pris conscience de la nécessité d'analyser en profondeur les poursuites à grande vitesse de la GRC. Pendant l'automne 1999, la Commission a publié son premier rapport de recherche intitulé *Les poursuites policières et la sécurité du public*. La première réaction, tant de la GRC que des principaux intervenants dans la collectivité, a été positive. J'espère que ce rapport se traduira par une amélioration des politiques et pratiques au sein de la Gendarmerie, amélioration qui permettra de renforcer la sécurité non seulement du public, mais aussi des membres de la GRC qui participent à ces poursuites.

Je suis heureuse d'avoir la possibilité de poursuivre mon travail avec le personnel de la Commission et les gens que nous servons, afin de consolider les réalisations d'hier et d'innover. Au cours de l'année écoulée, nous avons entrepris un vaste exercice d'examen et de planification stratégique qui faisait appel à la sagesse collective de tout le personnel de la Commission et des représentants des principaux intervenants. Les résultats de cet exercice jetteront les bases d'un renouveau pour la Commission et seront à l'origine de nouvelles orientations au cours des années à venir.

La présidente de la Commission des plaintes du public contre la GRC,

Shirley Heafey

Au sujet de la Commission des plaintes du public contre la GRC

Rôle de la Commission

La Commission des plaintes du public contre la GRC est un organisme autonome qui ne fait pas partie de la Gendarmerie royale du Canada. Elle est saisie des plaintes du public concernant la conduite de membres de la GRC, et, en vertu de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, est tenue de demander à la GRC de faire enquête et de statuer sur les plaintes. Si la personne qui a déposé la plainte – le plaignant – n'est pas satisfaite de la façon dont la GRC a traité la plainte, elle peut demander un examen indépendant par la Commission. La Commission est également habilitée à mener des enquêtes et à convoquer des audiences publiques.

LA GRANDE MAJORITÉ DES PLAINTES SONT RÉSOLUES PAR LA GRC SANS QUE LE PLAIGNANT DEMANDE À LA COMMISSION D'INTERVENIR.

La Commission n'est pas un organisme de décision. Après qu'elle ait fait enquête ou examiné le règlement des plaintes du public par la GRC, la Commission arrête ses conclusions, à partir desquelles elle formule ses recommandations à l'intention du Commissaire de la GRC. Les recommandations sont également transmises au Solliciteur général, en l'occurrence le ministre responsable de la Gendarmerie royale du Canada. Ces recommandations peuvent avoir trait à des questions particulières relatives à la conduite des membres de la GRC ou être plus générales et se rapporter à la politique et aux pratiques de l'organisme.

Depuis la création de la Commission, la GRC fait l'objet de 2 625 plaintes du public par an en moyenne. Au départ, la GRC était saisie directement de la majorité des plaintes mais la tendance s'est inversée ces dernières années à un point tel qu'au cours des deux dernières années, la Commission a été saisie de plus de la moitié des plaintes du public. La grande majorité des plaintes sont résolues par la GRC sans que le plaignant demande à la Commission d'intervenir. La Commission examine, à la demande des plaignants, environ 10 p. 100 des plaintes chaque année et elle souscrit dans la plupart des cas aux conclusions de la GRC. Dans environ 25 p. 100 des examens, la Commission est en désaccord avec les conclusions

de la Gendarmerie et elle recommande que des mesures soient prises. Ces recommandations donnent lieu à un large éventail de mesures correctives portant sur des situations précises ainsi qu'à des changements à la politique générale et aux procédures qui seront appliqués à l'échelle de la GRC.

Le Parlement a créé la Commission en l'investissant de la mission de traiter les allégations de conduite répréhensible et de renforcer la bonne conduite des membres de la GRC. La Commission exerce ses fonctions de manière objective. Dans son évaluation des plaintes, elle n'épouse la cause d'aucune des parties. Son rôle consiste plutôt à effectuer une analyse indépendante et à parvenir à des conclusions objectives d'après l'information dont elle dispose.

Procédure de plainte et d'examen

Les plaintes peuvent provenir de l'une des sources suivantes :

- un membre du public dépose une plainte directement auprès de la GRC;
- un membre du public peut déposer une plainte auprès de la Commission ou des autorités policières provinciales;
- la Présidente de la Commission peut déposer une plainte.

Chacune des plaintes est traitée comme suit :

- tout d'abord, la GRC mène une enquête sauf si la Présidente juge qu'il est dans l'intérêt du public d'enquêter sur la plainte (voir ci-après);
- ensuite, la GRC fait état des résultats de son enquête au plaignant et aux agents de police en cause.

Si le plaignant n'est pas satisfait du rapport de la GRC, et qu'il demande un examen à la Commission, la Présidente peut :

- demander un complément d'enquête à la GRC si l'enquête initiale semble inadéquate;
- tenir sa propre enquête; ou
- convoquer une audience publique.

Si la Présidente de la Commission s'estime satisfaite de la façon dont la GRC a donné suite à la plainte, elle communique par écrit sa conclusion au plaignant, aux membres de la GRC concernés, au Commissaire de la GRC et au Solliciteur général.

Dans le cas contraire, elle fait parvenir un rapport intérimaire au Commissaire de la GRC et au Solliciteur général. Ce rapport est traité comme suit :

- le Commissaire de la GRC informe par écrit la Présidente et le Solliciteur général de toute mesure à prendre en réponse aux conclusions et recommandations de la Présidente, incluant la justification de la décision de ne prendre aucune mesure;
- la Présidente rédige par la suite un rapport final qui inclut le texte de la réponse du Commissaire, soit l'Avis du Commissaire, de même que ses propres recommandations finales, et le fait parvenir au plaignant, aux membres de la GRC concernés, au Commissaire de la GRC et au Solliciteur général.

Enquêtes

Comme on l'a déjà mentionné, au cours de l'examen du traitement d'une plainte par la GRC, la Présidente de la Commission peut demander un complément d'enquête. Il lui est également possible de demander à la GRC d'effectuer une enquête plus poussée ou encore de charger la Commission de l'enquête. Enfin, la Présidente peut également tenir une enquête dans l'intérêt public lorsqu'elle le juge utile, que la GRC ait fait ou non enquête ou statué sur la plainte. Au terme de la partie de l'enquête consacrée à la preuve, la Présidente établit et remet au Commissaire de la GRC et au Solliciteur général un rapport écrit exposant ses conclusions et ses recommandations concernant la plainte. Là encore, le Commissaire de la GRC est tenu d'y répondre et la Présidente prépare un rapport final, qui est distribué à toutes les parties ainsi qu'au Solliciteur général.

Audiences publiques et audiences d'intérêt public

La Présidente de la Commission peut tenir une audience publique afin d'enquêter sur une plainte dès qu'elle considère qu'un complément d'enquête s'impose, mais, en général, elle le fait après avoir analysé avec soin les renseignements découlant de l'enquête menée par la GRC ou la Commission. Elle peut, si elle estime que c'est dans l'intérêt public, tenir une audience d'intérêt public sur une plainte portant sur la conduite d'un membre de la GRC, que la Gendarmerie ait ou non enquêté sur la plainte. En général, le comité d'audience se compose de trois membres de la Commission, dont l'un doit provenir de la province ou du territoire où s'est déroulé l'incident. Il arrive que le comité ne compte qu'un seul membre.

> Il incombe collectivement aux membres et au personnel de la Commission de s'assurer que cette dernière fonctionne de manière efficace pour le public et la GRC.

Chaque comité d'audience cherche à établir les faits relatifs à la plainte en interrogeant tous ceux qui sont directement en cause dans la plainte ainsi que des témoins et des experts qui lui permettront de mieux comprendre l'information présentée. Un rapport d'audience préparé par le comité d'audience expose les conclusions et peut contenir des recommandations en vue d'améliorer les opérations de la GRC ou de combler les lacunes qui ont donné lieu à la plainte.

Les conclusions et les recommandations du comité sont transmises au Commissaire de la GRC, au Solliciteur général, au plaignant, aux membres de la GRC qui font l'objet de la plainte et aux membres du public qui ont demandé à être informés.

Le Commissaire de la GRC est tenu de répondre au rapport par un Avis du Commissaire, indiquant si la GRC donnera suite aux conclusions et aux recommandations formulées dans le rapport. Toute décision de ne pas donner suite aux recommandations doit être dûment motivée. Après examen de l'Avis du Commissaire, la Présidente de la Commission publie un rapport final qui est distribué aux mêmes personnes que le rapport du comité d'audience.

Composition de la Commission

Membres de la Commission

En vertu de la loi créant la Commission, celle-ci doit se composer d'un président, d'un vice-président et d'un maximum de 27 autres membres ou suppléants. Le président est membre à plein temps. Les autres membres peuvent être nommés à temps plein ou à temps partiel. Tous les territoires et provinces qui utilisent, par contrat, les services de la GRC (c'est-à-dire toutes les provinces et tous les territoires à l'exception de l'Ontario et du Québec) sont représentés au sein de la Commission par un membre. Le gouvernement fédéral nomme le président et le vice-président pour une période donnée pouvant aller jusqu'à cinq ans. Les membres de la Commission représentant chaque province ou territoire sont nommés par le gouvernement fédéral en consultation avec le ministre responsable des questions policières de la province ou du territoire visé.

Personnel de la Commission

Outre ses membres, qui font partie des comités d'audience lors des audiences publiques, la Commission compte des employés responsables de la prestation d'un soutien administratif dans le cadre de la procédure d'audience et de la gestion des procédures de plainte, d'examen et d'enquête. Il incombe collectivement aux membres et au personnel de la Commission de s'assurer que cette dernière fonctionne de manière efficace pour le public et la GRC.

Le personnel de la Commission responsable des fonctions d'audience, d'enquête et d'examen travaille principalement à l'Administration centrale, à Ottawa. Le bureau régional de l'Ouest, à Surrey, en Colombie-Britannique, reçoit les demandes de renseignements et les plaintes.

L'annexe A renferme un organigramme présentant les rapports hiérarchiques au sein de la Commission.

Budget

L'annexe B présente de l'information détaillée sur le budget de la Commission pour 1999-2000.

Faits saillants de l'exercice : le point sur les activités

Transitions au sein de l'Équipe de gestion

Cette année, plusieurs changements sont survenus au sein de l'Équipe de gestion de la Commission. En mai 1999, un nouvel avocat général a été nommé. Le directeur général, Révisions et politiques, a réussi le concours et a été nommé directeur exécutif de la Commission. En juillet 1999, un nouveau directeur, Demandes de renseignements et plaintes, est entré au service de la Commission. Son rôle consiste notamment à prendre des mesures de règlement des différends à l'amiable pour résoudre les plaintes. La Commission a pris des mesures de dotation pour combler le poste de directeur général, Révisions et politiques.

Malgré ces importants changements dans le personnel des postes-clés, la Commission a connu une autre année productive et satisfaisante, comme nous l'expliquons ci-après. Ces impressionnants résultats sont directement attribuables aux efforts et au dévouement exceptionnels de tout le personnel de la Commission qui continue de s'acquitter de sa mission en formant une équipe extrêmement dévouée.

Demandes de renseignements et plaintes

Demandes de renseignements

Chaque jour, la Commission reçoit de nombreuses demandes de renseignements émanant de membres du public. Outre les demandes de renseignements sur la procédure de plainte du public et le traitement des plaintes par la GRC, certains demandent de l'aide pour régler des problèmes liés à d'autres institutions fédérales ou provinciales. Bien que ces demandes ne relèvent pas à proprement parler de son mandat, en tant qu'institution de la fonction publique fédérale, la Commission fait tout son possible pour aider le public, le plus souvent en dirigeant le demandeur vers l'organisme compétent.

Plaintes

Outre les demandes d'information générales, de nombreuses personnes communiquent avec la Commission pour se plaindre de la conduite d'un membre de la GRC. La Commission donne suite à toute plainte relevant de sa compétence, mais, à l'instar d'autres organismes, elle a de plus en plus recours à un mode de règlement des différends à l'amiable pour résoudre les

plaintes. Les techniques à cet égard sont variées et vont du règlement informel jusqu'à des mécanismes plus officiels comme la médiation et la conciliation.

Conformément à l'engagement qu'elle a pris de mettre au point des modèles de règlement des différends à l'amiable, la Commission a instauré cette année une procédure de plainte du public moins formaliste et moins axée sur la confrontation. Dans le cadre de son projet pilote de règlement des différends à l'amiable, soit le « service au public », la Commission joue un rôle d'arbitre impartial en vue de résoudre les plaintes. Elle joue ce rôle, au besoin, dès qu'elle est saisie de la plainte et donne ainsi aux citoyens et à la GRC la possibilité de résoudre les problèmes avant d'avoir recours à la procédure de plainte officielle aux termes de la partie VII de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*. Les employés de la Commission font office d'intermédiaires neutres et objectifs et aident à régler les différends en mettant le citoyen en contact avec la GRC pour en arriver à une résolution qui satisfait les deux parties. On accorde toujours la priorité au règlement du problème qui préoccupe le citoyen.

L'ATTITUDE PROFESSIONNELLE ET LA RAPIDITÉ D'ACTION DES MEMBRES DE LA GRC, EN PARTICULIER DES SUPERVISEURS DE LA GRC, EXPLIQUENT EN GRANDE PARTIE LA RÉUSSITE DU PROJET JUSQU'À MAINTENANT.

Dans le cadre des neuf premiers mois du projet-pilote, 385 cas ont été résolus avec succès au moyen du modèle de service au public.

Cette solution de rechange pratique et efficace à la procédure de plainte officielle permet à la GRC et à la Commission d'offrir plus rapidement un service de meilleure qualité à la population. De cette façon, la Commission parvient à donner satisfaction au citoyen sans pour autant se soustraire à ses obligations aux termes de la loi ou empiéter sur les droits du plaignant ou du membre de la GRC qui fait l'objet de la plainte. L'attitude professionnelle et la rapidité d'action des membres de la GRC, en particulier des superviseurs au sein de la GRC, expliquent en grande partie la réussite du projet jusqu'à maintenant.

Les récits qui suivent illustrent la façon dont procède le modèle de service au public de la Commission :

- Au cours d'une soirée organisée par un groupe d'élèves d'une école secondaire dans un quartier de banlieue, les voisins ont appelé la police pour se plaindre du tapage que faisaient les jeunes. La soirée était effectivement bruyante et lorsque la police est arrivée sur les lieux, elle a constaté que la soirée dégénérait et que certains adolescents qui consommaient des boissons alcoolisées n'avaient pas l'âge légal. Plusieurs jeunes fêtards ont été arrêtés et amenés dans un centre de détention de l'endroit. Aux yeux de certains parents des jeunes gens arrêtés et placés en garde à vue, la police a réagi de manière exagérée et ils ont communiqué avec la Commission pour lui faire part de leurs préoccupations. Il est alors devenu évident qu'un grand nombre de plaintes seraient probablement déposées relativement à cet incident.

Plaintes dont a été saisie la Commission en 1999-2000

Plaintes renvoyées à la GRC aux fins d'enquête en 1999-2000	1 289
Plaintes ne relevant pas de la compétence de la Commission en 1999-2000	2
Plaintes devenues examens en 1999-2000	63
Plaintes réglées de façon informelle par la GRC en 1999-2000	66
Plaintes retirées en 1999-2000	10

Le personnel de la Commission a pris contact avec l'agent responsable du détachement pour lui faire part des préoccupations soulevées auprès de la Commission et proposer que la GRC rencontre les parents. L'agent responsable a organisé une réunion publique pendant laquelle les citoyens ont pu faire part de leurs préoccupations et les discussions ont donné lieu au règlement de la question à la satisfaction de toutes les parties concernées.

- Un représentant d'une association culturelle ethnique s'est plaint à la Commission de la façon dont un porte-parole de la GRC avait dépeint la communauté ethnique à laquelle il appartenait dans une entrevue avec la presse locale. La déclaration du membre de la GRC donnait l'impression que tous les membres de la communauté étaient impliqués dans des crimes liés à la drogue.

  Le personnel de la Commission a communiqué avec le commandant du détachement de la GRC, qui a immédiatement fait parvenir une déclaration écrite à la presse indiquant que la GRC n'avait nullement voulu faire une telle généralisation et qui a présenté ses excuses par écrit au représentant de l'association ethnique culturelle. Grâce à l'intervention rapide et directe de la GRC auprès du représentant de la communauté du plaignant qui avait fait part de ses préoccupations, la question a été réglée sans qu'on ait recours à la procédure de plainte officielle.

À partir du modèle du service au public, la Commission travaille actuellement avec des spécialistes du règlement des différends à l'amiable et en collaboration avec la GRC et la population afin d'élaborer et d'adopter d'autres moyens de règlement des différends à l'amiable en vue de régler les plaintes des citoyens.

Compétence de la Commission

L'an dernier, la Commission a indiqué que 13 demandes d'examen concernaient des plaintes dont l'objet ne relevait pas de sa compétence. La GRC avait enquêté sur la plupart de ces plaintes et la procédure d'examen avait débuté avant que l'on ne relève et règle le problème de compétence. Au cours de l'année écoulée, la Commission a déployé des efforts concertés pour examiner une plainte dès qu'elle en était saisie afin de déterminer si l'objet de la plainte relevait de sa compétence. En effet, lorsque la plainte ne relève pas de sa compétence, elle n'est pas traitée comme une plainte du public, ce qui permet de ménager les ressources de la Commission et de la GRC. Naturellement, le plaignant en est prévenu immédiatement.

Pour déterminer si l'objet de la plainte relève de la compétence de la Commission, on se reporte à l'intention manifestée par le Parlement lorsqu'il a créé la Commission et on examine les termes employés par le législateur à la partie VII de la Loi. Or, il appert que la Commission a été établie pour faire enquête et effectuer un examen sur toute conduite liée aux *fonctions policières* assumées par les membres de la GRC. Elle n'a pas pour mandat de faire enquête ou d'effectuer un examen sur la conduite personnelle de membres de la GRC, ni sur l'administration ou la gestion de la Gendarmerie.

Le paragraphe 45.35(1) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* confère le droit de se plaindre de la conduite d'un membre assumant toute tâche ou fonction en vertu de la Loi. La conduite adoptée par les membres de la GRC en dehors de l'exercice de leurs fonctions n'a pas pour finalité l'accomplissement d'une tâche ou d'une fonction policière et, par conséquent, les plaintes à l'égard d'une telle conduite ne relèvent pas de la compétence de la Commission. À l'occasion, un membre en civil décide de prendre le service; dans ce cas, sa conduite pourrait faire l'objet d'une plainte du public.

L'expression « conduite, dans l'exercice de fonctions » est, à première vue, très générale et on pourrait croire qu'elle inclut, par exemple, une décision de la direction de suspendre un membre pour des raisons disciplinaires. Cependant, cette expression doit être lue et comprise à la lumière du texte de la Loi dans son ensemble. L'article 31 permet à un membre de se plaindre d'« une décision, un acte ou une omission liés à la gestion des affaires de la Gendarmerie ». Si le terme « conduite » au sens du paragraphe 45.35(1) était interprété de sorte à englober « une décision, un acte ou une omission liés à la gestion des affaires de la Gendarmerie », on pourrait se trouver dans une situation où deux tribunaux tout à fait distincts sont saisis de la plainte, y donnent suite en adoptant des procédures différentes et en arrivent peut-être à des conclusions différentes. Cette interprétation donnerait lieu à une double procédure de plainte, ce qui, selon la Commission, irait à l'encontre de l'intention du Parlement.

Pour éviter ce genre d'impasse, la Commission interprète le terme « conduite » dans un sens très restreint, si bien qu'elle est habilitée à statuer sur une plainte si celle-ci porte sur la conduite d'un membre de la GRC dans l'exercice de ses fonctions aux termes de la Loi, sauf si la tâche ou la fonction assumée est « une décision, un acte ou une omission liés à la gestion des affaires de la Gendarmerie ». Dans ce cas, l'enquête et l'examen de la conduite se font généralement sous le régime de la procédure interne de règlement des griefs. Il s'ensuit que les décisions, actes ou omissions liés aux relations de travail entre la GRC et ses membres ne constituent pas une conduite pouvant faire l'objet d'une plainte du public auprès de la Commission.

Parfois, une décision, un acte ou une omission liés à la gestion des affaires de la Gendarmerie peut léser une personne qui n'a pas accès à ces procédures internes de règlement des griefs. Dans ce cas, en raison de la signification donnée au terme « conduite » au paragraphe 45.35(1), la Commission n'a pas compétence pour statuer sur la plainte, même s'il n'existe peut-être aucun autre recours pour la personne lésée. La correction d'une telle lacune dans la Loi relève du Parlement et non de la Commission.

Les exemples qui suivent illustrent la limite de la compétence de la Commission :

- Deux personnes trouvent la mort à la suite d'une collision avec un véhicule de police. Des accusations criminelles sont portées contre le policier, qui est accusé de conduite dangereuse ayant causé la mort. Un membre du public se plaint que

— l'agent a menti lors de son témoignage au procès. La Commission n'a pas compétence en la matière, car le membre faisant l'objet de la plainte a témoigné pour assurer sa propre défense. Le policier n'assumait pas une tâche ou une fonction en vertu de la Loi. Si l'agent avait témoigné en sa qualité d'enquêteur de la police et, par conséquent, avait assumé une tâche en vertu de la Loi, une plainte de ce genre aurait été recevable car elle relève de la compétence de la Commission.

- Un candidat qui n'a pas réussi à obtenir un poste à la Gendarmerie se plaint de la procédure d'embauche de la GRC. La décision de ne pas embaucher le candidat a été prise dans le cadre de la gestion des affaires de la Gendarmerie et, par conséquent, la plainte ne relève pas de la compétence de la Commission. Dans ce cas, le candidat ne peut se plaindre de la décision car seuls les policiers et les autres personnes employées en vertu de la Loi ont accès à la procédure de règlement des griefs.

Examens

La Commission a conscience de l'importance considérable que revêt la rapidité dans l'examen des plaintes et la remise de rapports aux parties concernées. Au cours des deux derniers exercices, la Commission a accordé la priorité à l'élimination de l'arriéré de dossiers. À cet égard, l'exercice 1998-1999 a été marqué par l'adoption de nouvelles politiques et procédures internes permettant un traitement plus efficace des dossiers. Les résultats obtenus sont dignes de mention.

Pour la Commission, l'exercice 1999-2000 a été une autre année record en ce qui a trait au traitement des dossiers à examiner et à l'élimination de l'arriéré. La Commission a complété 277 rapports d'examen et, pour la deuxième année de suite, réglé un plus grand nombre de plaintes qu'elle en avait reçu. Bien que le nombre total de dossiers clos cette année soit légèrement inférieur à celui de l'exercice précédent, nombre de ces dossiers étaient plus complexes et leur examen a pris plus de temps.

La Commission continue à améliorer ses procédures d'examen et elle a embauché du personnel supplémentaire pour l'aider à établir les rapports d'examen. La Commission entend toujours atteindre son objectif, qui est d'éliminer son arriéré de dossiers avant la fin de 2000-2001.

On trouvera à l'annexe C du présent rapport le résumé de certains dossiers examinés.

Rapports d'examen de la Commission en 1999-2000

Rapports finals après avis du Commissaire	15
Rapports finals après examen	237
Rapports intérimaires	12
Rapports non visés par la partie VII	10
Retraits de demande d'examen	3
Nombre total de rapports signés	**277**

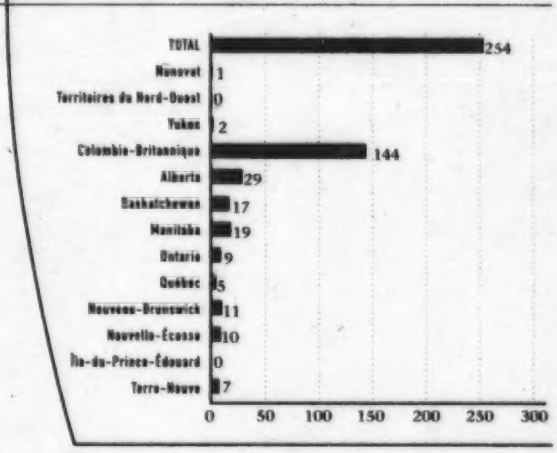
Enquêtes

Rapport intérimaire sur l'Enquête au Nouveau-Brunswick

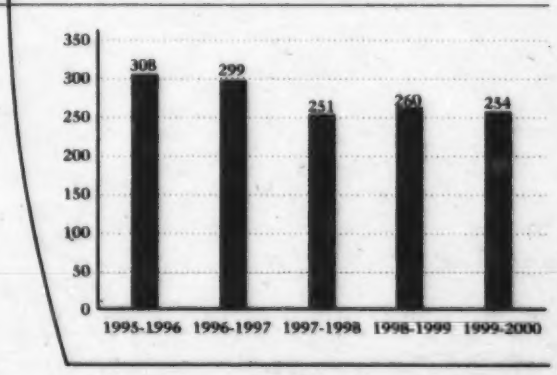
En mai 1997, la décision du gouvernement provincial de fermer des écoles de Saint-Simon et de Saint-Sauveur, au Nouveau-Brunswick, a donné lieu à des manifestations de résidants de ces localités acadiennes. Au début de 1998, la Commission recevait de l'information lui indiquant que de nombreux résidants étaient mécontents de la conduite de la GRC au cours de ces manifestations. Cette information a été rapidement confirmée par les 170 plaintes, renfermant quelque 400 allégations, dont a été saisie la Commission. Le 20 mars 1998, la Présidente a entamé une enquête d'intérêt public au cours de laquelle les enquêteurs de la Commission ont entendu plus de 300 personnes – plaignants, témoins indépendants, citoyens et membres de la GRC – et analysé plusieurs milliers de pages de documents.

Le 28 mars 2000, la Présidente de la Commission a présenté son rapport intérimaire sur la question au Solliciteur général et au Commissaire de la GRC. La Présidente attend maintenant la réponse du Commissaire à ses conclusions et recommandations. Dès réception de l'Avis du Commissaire et après examen de celui-ci, la Présidente de la Commission établira son rapport final. Tous les plaignants et tous les membres de la GRC dont la conduite faisait l'objet d'un examen recevront copie du rapport final de la Présidente, laquelle a également l'intention de rendre ce rapport public.

Nombre de demandes d'examen par province et territoire en 1999-2000



Nombre de demandes d'examen par exercice, de 1995-1996 à 1999-2000



LA COMMISSION EST GÉNÉRALEMENT CONSIDÉRÉE COMME UN MODÈLE DE SURVEILLANCE CIVILE DE LA CONDUITE DE LA POLICE ET CES RENCONTRES AIDENT NOS COLLÈGUES ÉTRANGERS À ÉTABLIR LES CADRES REQUIS POUR QUE LES SERVICES DE POLICE CIVILE SOIENT TENUS DE RENDRE DES COMPTES À LA POPULATION QU'ILS SERVENT.

Rapport intérimaire concernant l'Enquête sur l'affaire Nielsen

Le 23 septembre 1998, la Présidente de la Commission a ordonné une enquête d'intérêt public concernant la conduite de membres de la GRC pendant la garde à vue de M. Kim Erik Nielsen, de Kamloops, en Colombie-Britannique, le 21 mai 1997. Lors de cet incident, M. Nielsen avait été retrouvé apparemment en état d'ébriété avancée et emmené au détachement par un membre de la GRC. Environ quatre heures après avoir été conduit dans les locaux de la GRC, M. Nielsen a été retrouvé inconscient et ne semblait pas respirer. Il a été transporté à l'hôpital où il est mort 10 jours plus tard.

L'enquête de la Commission portait sur les allégations de manquements ou d'omissions des membres de la GRC qui se sont occupés de M. Nielsen entre le moment où il a été détenu et celui où il a été placé dans une cellule de dégrisement dans les locaux de la GRC à Kamloops. La Présidente de la Commission a rédigé et envoyé son rapport intérimaire sur la question au Solliciteur général et au Commissaire de la GRC le 17 février 2000. La Présidente attend maintenant la réponse du Commissaire à ses conclusions et recommandations. Dès qu'elle recevra l'Avis du Commissaire, elle établira son rapport final. Tous les plaignants et membres de la GRC dont la conduite a fait l'objet d'une enquête recevront copie du rapport final de la Présidente, laquelle entend également rendre ce rapport public.

Audiences

Audience relative aux événements entourant la conférence de l'APEC

Après l'intervention de la GRC lors des manifestations à l'université de la Colombie-Britannique pendant la conférence de l'APEC, en novembre 1997, la Commission a été saisie d'un grand nombre de plaintes concernant la conduite de certains membres du corps policier pendant ces incidents. La Présidente a ouvert une enquête d'intérêt public le 9 décembre 1997. Le 20 février 1998, elle a convoqué une audience d'intérêt public sur la question.

Pendant l'audience, diverses parties ont intenté des poursuites auprès de la Cour fédérale du Canada. En fin de compte, la Cour fédérale a conclu à la nécessité de suspendre l'audience jusqu'à ce qu'elle ait étudié certaines questions. Avant même que ces questions soient abordées par la Cour, le président du comité d'audience a démissionné. Le 23 décembre 1998, la Présidente de la Commission a reconvoqué l'audience d'intérêt public sous la présidence de l'honorable Ted Hughes.

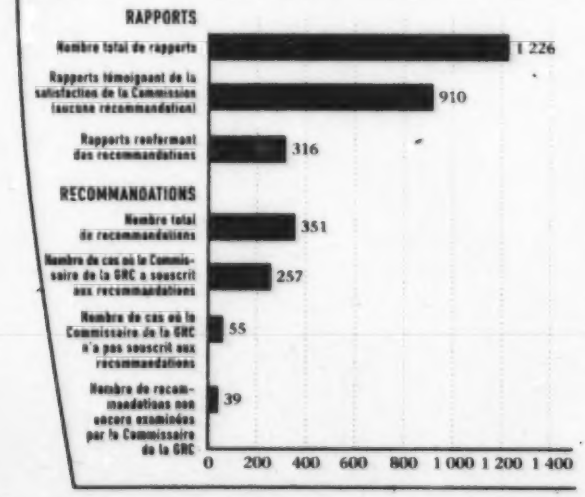
M. Hughes a fait reprendre l'audience en janvier 1999. Au départ, on s'attendait à ce que tous les témoins soient entendus avant la fin de 1999. Cependant, en raison du nombre élevé de témoins et du nombre sans précédent de questions d'ordre juridique et autres soulevées, il a fallu attendre le 31 mars 2000 pour que tous les témoignages soient recueillis.

M. Hughes devrait présenter son rapport sur ses conclusions et recommandations vers la fin de l'année 2000. Le rapport sera rendu public.

Recommandations de la Présidente

Chaque année, la Présidente formule des recommandations dans ses rapports intérimaires et finals transmis au Commissaire de la GRC. Dans l'Avis du Commissaire, le Commissaire de la GRC doit indiquer s'il souscrit aux recommandations de la Présidente et les mesures qui seront prises en vue d'y donner suite. S'il décide de ne prendre aucune mesure, sa décision doit être dûment motivée. Au fil des ans, le Commissaire s'est déclaré d'accord avec en moyenne 85 p. 100 des recommandations de la Présidente.

Nombre de rapports et de recommandations émanant de la Commission (à la suite d'examens, d'enquêtes et d'audiences) au cours des cinq derniers exercices



Activités professionnelles

Dans le cadre de son mandat, la Commission participe aux réunions d'organismes ayant un mandat similaire, notamment aux conférences annuelles tenues par l'International Association for Civilian Oversight of Law Enforcement (IACOLE) et celles de l'Association canadienne de surveillance civile du maintien de l'ordre (CACOLE).

En septembre 1999, la Présidente s'est donc rendue à la conférence de l'IACOLE, à Sydney, en Australie, où elle a présenté un exposé sur une question qui lui tient à cœur – le décès de personnes en garde à vue. On peut prendre connaissance du discours de la Présidente sur le site Web de la Commission.

Au cours de l'exercice, la Commission a également reçu la visite de représentants d'organismes étrangers participant à la surveillance du maintien de l'ordre, entre autres M^me^ Ana Maria Romero de Campero, ombudsman de la Bolivie, ainsi que le juge William Maina, commissaire à l'éthique de la Tanzanie. La Commission est généralement considérée comme un modèle de surveillance civile de la conduite de la police et ces rencontres aident nos collègues étrangers à établir les cadres requis pour que les services de police civile soient tenus de rendre des comptes à la population qu'ils servent.

Enfin, à l'automne 1999, la Commission a fait deux exposés sur son travail et son mandat devant les députés représentant des circonscriptions du Québec et des provinces de l'Ouest.

Projets spéciaux

Publication du rapport intitulé *Les poursuites policières et la sécurité du public*

Depuis sa création, la Commission a reçu de nombreuses plaintes concernant les poursuites policières à grande vitesse et leur issue souvent tragique. L'analyse des incidents à l'origine de ces plaintes a soulevé de graves questions sur les dangers de ces poursuites pour la sécurité publique. Par conséquent, en 1998, la Commission a entrepris un examen approfondi de cet aspect de la conduite de la police. Le rapport de la Commission sur cet examen, intitulé *Les poursuites policières et la sécurité du public*, a été terminé à l'automne 1999, comme prévu.

Pour analyser les poursuites policières, la Commission a retenu les services de M. Geoffrey Alpert, du College of Criminal Justice à l'University of South Carolina, qui connaît bien la question. Par ailleurs, la Commission a examiné la politique nationale de la GRC sur les poursuites policières, celle d'autres corps de police, des décisions judiciaires et d'autres études sur la question. Dans son rapport, la Commission recommande à la GRC de réviser sa politique nationale sur les poursuites dangereuses afin de veiller à ce que celles-ci ne soient lancées qu'en cas de délit grave, notion qu'il y a lieu de définir. La Commission recommande également que les policiers se servent de l'équipement d'urgence dans tous les cas, y compris ceux que la police qualifie de « poursuite de routine ». Selon la Commission, la GRC doit réviser ses pratiques de formation afin de faire en sorte que tous les policiers prenant part à une poursuite aient la compétence nécessaire, surtout au chapitre de l'évaluation des risques et de la prise de décisions, et que cette formation soit dispensée d'une façon suivie.

Depuis la publication du rapport, la GRC s'est entretenue avec les hauts responsables de la Commission tandis qu'elle articule et élabore sa réponse aux conclusions et recommandations formulées dans le rapport. Cette consultation est jugée importante car elle permet à la GRC d'étudier les conclusions de la Commission dans une perspective constructive et de mettre en œuvre les recommandations.

On peut se procurer sur demande le rapport intitulé *Les poursuites policières et la sécurité du public* auprès de la Commission ou encore le consulter sur le site Web de la Commission.

Exercice d'examen et de planification stratégique

Au cours de l'exercice écoulé, le personnel de la Commission a participé de près à un examen détaillé des activités de la Commission et à l'élaboration d'une nouvelle vision et d'un plan stratégique visant les opérations de la Commission pour les cinq prochaines années. La partie trois du présent rapport renferme d'autres détails sur l'exercice d'examen et de planification stratégique.

Regard sur l'avenir

La Commission des plaintes du public contre la GRC (CPP) a été créée en 1988 en tant qu'organisme de surveillance civile de la force de police nationale du Canada. Sous trois différents présidents, la Commission a employé les divers outils prévus par la loi pour analyser et formuler de nombreuses recommandations sur un large éventail de questions ayant trait à la politique opérationnelle de la police, y compris les poursuites à grande vitesse, le recours à la technique d'étranglement par la région carotidienne et le devoir de vigilance à l'égard des personnes en garde à vue. La GRC a accepté la plupart des recommandations de la Commission.

Cette année, la Présidente et l'Équipe de gestion de la Commission ont déterminé que le moment était venu pour la Commission d'examiner de manière objective ses activités actuelles et de repenser ses priorités pour les années à venir. La Commission s'est alors adressée à Conseils et Vérification Canada (CVC), organisme de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, qu'elle a chargé de concevoir et de mener un processus d'examen et de planification stratégique comportant une phase de collecte des données et de définition des priorités.

Entre décembre 1999 et mars 2000, les experts-conseils de CVC ont organisé une série d'entrevues individuelles et de groupe avec le personnel et la direction de la Commission, ainsi qu'avec les intervenants-clés. Les entrevues de groupe avec le personnel se sont déroulées dans le bureau de la région de l'Ouest et à Ottawa. Au nombre des intervenants interrogés, mentionnons des représentants nationaux et régionaux de la GRC (directeurs et représentants du personnel des divisions), des fonctionnaires du ministère du Solliciteur général, des groupes d'intérêt spéciaux, comme la B.C. Civil Liberties Association, et des représentants des plaignants. Par ailleurs, CVC a mené des entrevues portant sur les « pratiques exemplaires » auprès d'experts de la surveillance policière et du

CETTE ANNÉE, LA PRÉSIDENTE ET L'ÉQUIPE DE GESTION DE LA COMMISSION ONT DÉTERMINÉ QUE LE MOMENT ÉTAIT VENU POUR LA COMMISSION D'EXAMINER DE MANIÈRE OBJECTIVE SES ACTIVITÉS ACTUELLES ET DE REPENSER SES PRIORITÉS POUR LES ANNÉES À VENIR.

personnel de deux organismes provinciaux de surveillance civile. CVC a également examiné les documents pertinents, y compris la loi régissant la Commission et celle régissant d'autres organismes fédéraux similaires.

À l'issue de cet examen, CVC a déposé ses conclusions. Selon l'organisme, les lacunes dans le mandat conféré par la loi à la Commission entravent sa capacité d'assurer une surveillance civile intégrale et efficace de la conduite de la GRC. CVC a en effet constaté que la Commission n'avait pas droit de regard sur la classification des plaintes par la GRC. Par ailleurs, aucune disposition ne permet expressément à la Commission de réglementer la façon dont la GRC enquête sur les plaintes. Ces pouvoirs ont été confiés à d'autres organismes de surveillance civile au Canada, par exemple, en Colombie-Britannique et en Ontario.

Cependant, CVC a également observé que, malgré les lacunes de son mandat législatif, la Commission pouvait avoir une incidence positive sur la qualité et la transparence des enquêtes sur les plaintes menées par la GRC du fait qu'elle est habilitée à formuler des conclusions et des recommandations. En usant de ce pouvoir auprès de la Gendarmerie et en travaillant en consultation avec cette dernière et avec d'autres organismes de surveillance, elle pourrait élaborer des normes uniformes visant le traitement des plaintes et l'enquête sur les plaintes. Par ailleurs, elle pourrait également améliorer considérablement sa capacité de collecte et d'analyse de données dans le but d'aider les décideurs du ministère du Solliciteur général, les procureurs généraux provinciaux et la GRC elle-même.

> On renforcera les pratiques et les comportements exemplaires de la Gendarmerie, et l'on modifiera les comportements répréhensibles.

Le personnel et la direction de la Commission ont participé à une journée de réflexion sur la planification stratégique afin de se pencher sur ces éléments et sur d'autres conclusions de CVC. Ils ont élaboré les éléments-clés d'une vision du travail de la Commission tenant compte des derniers résultats découlant d'une Commission revitalisée, en travaillant en consultation avec la GRC et avec d'autres organismes de surveillance. Ces éléments-clés prennent la forme d'énoncés qui orienteront le travail de la Commission. On peut les résumer de manière préliminaire comme suit :

- Le public sera mis au courant de la procédure de plainte du public de la Commission et lui fera confiance.
- On renforcera les pratiques et les comportements exemplaires de la Gendarmerie, et l'on modifiera les comportements répréhensibles.
- La Commission tiendra compte des attentes du public et des membres de la GRC en matière de services.

- Les politiques canadiennes relatives à la police évolueront au fil du temps, par suite des conclusions et recommandations de la Commission et d'autres organismes.
- La Commission elle-même sera un lieu de travail enviable, caractérisé par l'excellent moral de ses employés, le travail d'équipe et des méthodes efficaces.

Le personnel et la direction de la Commission ont également défini les principales tâches dont la Commission devra s'acquitter au cours des cinq prochaines années. En 2000-2001, la Commission :

- éliminera l'arriéré de dossiers;
- créera des normes internes pour les examens, y compris des normes de temps, et une matrice de complexité pour évaluer la nature de l'examen requis;
- élaborera un plan de communication et de consultation, en mettant particulièrement l'accent sur les communications internes au cours de la première année;
- élaborera un plan stratégique pour la gestion de l'information qui portera sur :
  a) l'information de gestion de la Commission,
  b) l'information sur les plaintes reçues par la Commission,
  c) la récupération rapide de l'information sur des examens, décisions et recommandations antérieurs de la Commission.

LA COMMISSION ELLE-MÊME SERA UN LIEU DE TRAVAIL ENVIABLE, CARACTÉRISÉ PAR L'EXCELLENT MORAL DE SES EMPLOYÉS, LE TRAVAIL D'ÉQUIPE ET DES MÉTHODES EFFICACES.

Au cours des années suivantes, la Commission :

- élaborera, en consultation avec la GRC et d'autres intervenants-clés, des normes communes pour les enquêtes internes de la police sur des plaintes. Le personnel de la Commission pourra se reporter à ces normes lorsqu'un plaignant demande un examen;
- mettra en œuvre le plan de gestion de l'information de la Commission sur les plaintes du public, entre autres une base de données sur les plaintes traitées par la Commission et la GRC, ayant une importance particulière pour les décideurs examinant les tendances nationales et régionales;
- mettra en œuvre un programme de communication publique, visant en particulier les minorités ethniques ou les groupes qui ne parlent pas l'une des deux langues officielles du Canada. Les membres de ces minorités, qui, pour diverses raisons, font souvent l'objet d'enquêtes de la part de la GRC, ne comprennent pas toujours la procédure de plainte du public.

La Commission élabore actuellement des plans de travail visant ces priorités et rendra compte des résultats dans des rapports ultérieurs présentés au Parlement.

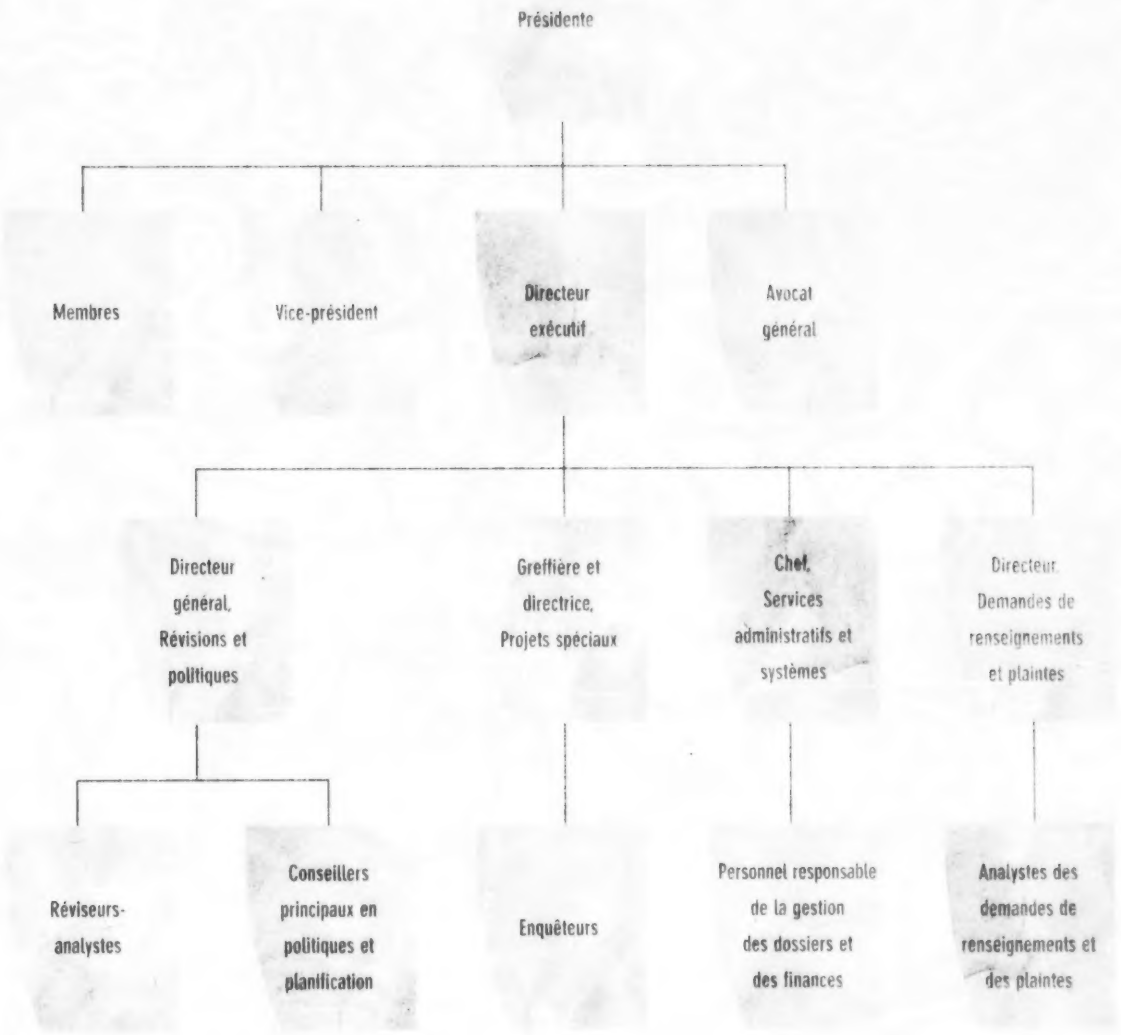
Présidente, vice-président et organigramme de la Commission

Shirley Heafey
Présidente

Membre à titre particulier de la Commission depuis 1995, M^me^ Heafey a été nommée à sa présidence le 16 octobre 1997. Avant d'occuper ce poste à temps plein, elle était avocate dans un cabinet privé à Ottawa. Spécialisée dans le droit administratif et les droits de la personne, M^me^ Heafey a également été conseillère spéciale auprès du Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité et auprès du procureur de la Ville d'Ottawa. Son mandat a été reconduit pour cinq autres années.

John Wright
Vice-président

M. Wright a été nommé vice-président de la Commission le 26 août 1998. Cet ancien major des Forces armées canadiennes est un spécialiste de la police militaire. Il a participé à plusieurs programmes communautaires de justice pénale et il agit à titre d'arbitre et de médiateur dans les relations de travail. Il a été négociateur en chef du gouvernement fédéral dans le dossier des revendications territoriales du Yukon et assume actuellement la présidence de la Commission de la santé et de la sécurité au travail du Yukon.


Présidente
Membres
Vice-président
Directeur exécutif
Avocat général
Directeur général, Révisions et politiques
Greffière et directrice, Projets spéciaux
Chef, Services administratifs et systèmes
Directeur, Demandes de renseignements et plaintes
Réviseurs-analystes
Conseillers principaux en politiques et planification
Enquêteurs
Personnel responsable de la gestion des dossiers et des finances
Analystes des demandes de renseignements et des plaintes

Budget de la Commission

(milliers de dollars)	Dépenses réelles 1999-2000	Dépenses prévues 2000-2001
Traitements et salaires et autres frais de personnel	2 193	1 848
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	413	361
Sous-total	2 606	2 209
Autres dépenses de fonctionnement	5 170*	1 910
Total des dépenses nettes	7 776	4 119

*Ce montant inclut les fonds supplémentaires alloués à la Commission pour couvrir les coûts de l'audience sur les événements entourant la conférence de l'APEC.

ANNEXE C

Résumé de cas d'intérêt examinés

Démarche inconvenante

- Dans le cadre d'une enquête sur la mort d'un enfant, un policier de la GRC s'est rendu au domicile d'une femme pour l'interroger. Alors qu'il était chez elle, il l'a menacée de l'accuser d'obstruction à la justice si elle ne l'accompagnait pas dans les locaux de la GRC. Il a également laissé entendre qu'il resterait sur les lieux tant qu'elle n'aurait pas accédé à sa demande et a essayé de l'empêcher de communiquer avec son avocat en disant qu'elle ne pouvait le faire en sa présence. Après que la femme eut finalement accepté d'accompagner l'enquêteur chez un voisin pour y être interrogée, ce dernier l'a emmenée contre son gré dans les bureaux de la GRC. Dans sa plainte, la plaignante affirme entre autres que le policier en question s'est rendu coupable d'extorsion et d'enlèvement.

La Commission a expliqué qu'il était de son ressort d'évaluer le bien-fondé de la conduite des agents de la GRC, mais non de déterminer leur culpabilité ou leur innocence. Elle s'est donc attachée à évaluer le bien-fondé de la conduite du policier de la GRC et d'autres en ce qui a trait à la garde à vue et à l'interrogatoire. Après examen de la jurisprudence canadienne, la Commission a conclu que la plaignante n'était pas tenue par la loi de divulguer quelque information que ce soit à l'enquêteur, et que ce dernier n'était nullement habilité à l'obliger à répondre aux questions. En menaçant la plaignante de l'accuser d'obstruction à la justice si elle n'obtempérait pas, le policier a donc agi sans l'autorité de la loi et de manière inconvenante. La Commission a recommandé que le commandant de la division de la GRC en cause présente des excuses à la plaignante et l'informe, de même que la Commission, des mesures correctives prises par la GRC à l'égard du policier faisant l'objet de la plainte. Le Commissaire de la GRC a souscrit aux conclusions et aux recommandations.

- Alors qu'il observait un homme qui s'approchait des jeunes femmes à un arrêt d'autobus, un policier de la GRC reconnut un ancien condamné pour agression sexuelle. Ce dernier distribuait des prospectus où il demandait aux gens de lui téléphoner. Le policier de la GRC le vit en remettre un à une jeune femme. L'homme était en liberté provisoire sous caution en attendant la tenue du procès. En vertu des modalités de la caution, il n'avait pas le droit de louer sa résidence à des femmes. L'homme avait également une canne blanche. À la question du policier de la GRC, il répondit que la chaleur nuisait à sa vue et qu'il devait se servir de la canne. Or, il faisait 4°C ce jour-là.

Le policier lui indiqua qu'il ne pouvait s'asseoir à l'arrêt d'autobus. Par la suite, l'homme s'est plaint que le policier avait agi de manière inconvenante en lui disant qu'il ne pouvait s'asseoir à l'arrêt d'autobus.

La Commission a statué que le policier de la GRC avait agi comme il se doit en indiquant à l'homme de ne pas s'asseoir à l'arrêt d'autobus. D'après les preuves, le plaignant essayait d'inciter des jeunes femmes à lui téléphoner afin d'être invité chez elles. Le policier de la GRC ayant l'obligation de prévenir la criminalité et de maintenir l'ordre public, il a agi comme il se doit en essayant d'empêcher le plaignant de commettre des actes criminels contre les jeunes filles.

- Un policier de la GRC était en cause dans une collision automobile ayant coûté la vie à deux personnes. Le policier a été jugé devant un tribunal pénal pour conduite dangereuse ayant causé la mort. D'autres policiers étaient présents en cour lorsque le verdict d'acquittement a été rendu. Ils ont accueilli le verdict avec beaucoup d'agitation et de cris de joie. Le plaignant a affirmé que la conduite de ces agents était non professionnelle, inconvenante et insensible.

Dans sa conclusion, la Commission a affirmé que le public attend des policiers qu'ils gardent un comportement professionnel en tout temps. En conséquence, la Commission a déterminé que la réaction des membres de la GRC dans un lieu public était en fait inconvenante et insensible.

Manquement au devoir

- Dans cette affaire, la plaignante est la sœur d'un homme qui a connu une mort violente. Le prévenu, qui était accusé d'avoir commis le présumé homicide pour de l'argent, avoua sa participation au crime à un policier de la GRC dans le bloc cellulaire où il était détenu. Après que l'accusé eut fait valoir son droit au silence, l'agent de la GRC eut recours à des moyens de pression pour l'amener à faire des aveux. Pour le convaincre, il lui fit une déclaration trompeuse concernant la durée de sa peine et lui dit qu'en tant que policier de la GRC, il n'acceptait pas que l'accusé se conforme aux directives de son avocat et garde le silence. Par ailleurs, l'agent de la GRC a permis à un indicateur de rendre visite à l'accusé pour poursuivre l'enquête sur le meurtre, mais sans lui donner d'instructions sur les limites à respecter pour obtenir les déclarations incriminantes pour l'accusé. Au procès, le juge a statué que les déclarations incriminantes n'étaient pas admissibles en preuve et l'accusé a été acquitté. La plaignante a porté plainte contre le policier de la GRC à qui elle reproche d'avoir manqué à ses devoirs.

La Commission a statué que le policier de la GRC avait agi de manière inconvenante en ne respectant pas le droit de l'accusé de garder le silence. Les enquêteurs de la police ne devraient jamais oublier que l'information incriminante sera probablement présentée en cour en vue de prouver la culpabilité d'un prévenu. L'agent

de la GRC aurait dû savoir que ses commentaires concernant la peine et les instructions de l'avocat nuiraient à l'admissibilité de toute déclaration faite par l'accusé. La Commission a également jugé que l'on pouvait présumer que le policier savait que l'indicateur de la police essayerait d'obtenir des preuves incriminantes de l'accusé. Le policier aurait dû demander à l'indicateur d'adopter une approche passive et lui expliquer en quoi cela consistait. La Commission a recommandé qu'on explique clairement au policier les droits d'une personne détenue en vertu de la Charte et les limites qui s'appliquent aux opérations d'infiltration visant l'obtention d'une déclaration incriminante pour l'accusé. Le Commissaire de la GRC a souscrit à cette recommandation.

- Une femme a signalé que sa fourgonnette avait été volée. Comme le véhicule n'a pas été retrouvé, elle a touché une indemnité de sa compagnie d'assurance. Avec cet argent, elle a acheté une autre voiture, qui s'est révélée défectueuse et a nécessité de nombreuses réparations. Quelques mois après le vol, la GRC l'a prévenue qu'un de ses agents avait repéré son véhicule le jour où elle avait signalé l'incident. L'agent avait alors communiqué avec une entreprise de remorquage pour qu'elle remorque la voiture et la mette en fourrière. La femme a porté plainte auprès du détachement de la GRC pour manquement au devoir.

La Commission a découvert que le policier qui avait trouvé la voiture au départ et en était responsable avait vérifié les plaques d'immatriculation mais n'avait pas été informé du vol. Cependant, il n'avait pas fait d'autres vérifications qui lui auraient permis d'apprendre que le véhicule avait été volé. Contrairement à d'autres détachements de la GRC, ce détachement ne dispose pas de directives en vigueur précisant les mesures à prendre lorsqu'un de ses agents demande le remorquage de véhicules. Par ailleurs, le formulaire requis dans ce genre de situation ne semble pas avoir été rempli dans le cas présent. La Commission a donc conclu que le fait que la GRC n'ait pas identifié le véhicule après sa saisie constituait un manquement au devoir. Elle a recommandé que le détachement en question instaure une politique pour s'assurer que tous les véhicules saisis sous ses ordres fassent l'objet d'une vérification en bonne et due forme afin de découvrir l'identité de leur propriétaire. Le Commissaire de la GRC a souscrit aux conclusions de la Commission, selon lesquelles il y a eu manquement au devoir. Il a également indiqué que le détachement en question avait déjà modifié sa politique et qu'il demanderait que la plaignante soit dédommagée d'un montant raisonnable pour les dépenses engagées par suite du manquement au devoir.

- Un jeune homme est mort après qu'un policier de la GRC eut utilisé sur lui la technique d'étranglement par la région carotidienne. L'enquête du coroner a permis de déceler que la cause de la mort était en fait l'utilisation de cette technique. La Gendarmerie a retenu les services d'un juge à la retraite pour effectuer un examen indépendant du dossier. Les parents du jeune homme ont également déposé une plainte publique contre le

policier. Alors qu'ils attendaient les résultats de la procédure de plainte, la GRC a rendu public le rapport du juge sans en informer les parents – ils l'ont appris par les médias. Entre autres allégations, les parents se plaignent de ne pas avoir reçu les rapports d'étape mensuels pendant l'enquête sur la plainte, comme le prévoit la loi, et de ne pas avoir été prévenus par la GRC de la publication du rapport du juge. La GRC a conclu qu'il y avait bel et bien eu omission de fournir les rapports d'étape, en raison d'une erreur administrative. Le fait de ne pas avoir prévenu les parents de la publication du rapport du juge est également un oubli malheureux.

Selon la Commission, bien que le fait de ne pas avoir fourni les rapports d'étape comme l'exige la loi soit un oubli, un tel oubli n'en demeure pas moins inacceptable. Par ailleurs, le fait de ne pas informer les parents des conclusions du juge et de leur publication est plus qu'un oubli malheureux. Il ne s'agissait pas d'un cas ordinaire. Le Commissaire de la GRC lui-même avait pris part à la procédure. La Commission a jugé que les agents de la GRC avaient omis de prévenir les parents comme il se doit de la publication du rapport. Comme la GRC a déjà présenté des excuses aux parents pour ces omissions, aucune autre mesure n'a été requise.

- Un jeune homme a trouvé la mort dans un accident de la route. La conductrice de l'autre véhicule avait la bouche qui saignait. Les agents de la GRC qui se sont rendus sur les lieux de l'accident ne lui ont pas demandé si elle avait bu et n'ont décelé aucune odeur d'alcool. Une ambulance a emmené la jeune femme blessée à l'hôpital. Aucun agent de la GRC n'a été désigné pour l'accompagner et on ne lui a fait aucune prise de sang. Selon le père du jeune homme, le policier de la GRC responsable de l'enquête a manqué à son devoir en ne menant pas une enquête en bonne et due forme qui aurait pu déboucher sur la mise en accusation de la femme.

La Commission a statué que le responsable de la GRC sur les lieux de l'accident aurait dû s'assurer de la présence d'un policier auprès de la femme jusqu'à ce qu'elle soit capable de répondre aux questions. Dans ces circonstances, il aurait été indiqué que l'agent responsable veille à ce que le policier de la GRC accompagnant la femme à l'hôpital détermine dès que possible s'il y avait des motifs raisonnables de demander une prise de sang en vertu du *Code criminel*. La Commission a donc conclu que la conduite du responsable de la GRC sur les lieux de l'accident au cours des étapes préliminaires de l'enquête était malheureusement inconvenante. Elle a recommandé à ses supérieurs d'examiner avec lui la nécessité de tout mettre en œuvre pour obtenir de l'information sur les causes d'un accident mortel. Le Commissaire de la GRC était d'accord avec le fait qu'un agent de la GRC aurait dû accompagner la jeune femme pour obtenir dès que possible sa version des faits, mais il n'était pas d'accord avec le fait que l'agent en question aurait dû vérifier personnellement la sobriété de la femme. Il lui paraissait logique de croire les autres policiers présents sur les lieux, qui avaient affirmé que rien ne prouvait que la jeune femme avait bu.

Droit à un avocat et recours à la force

- Un homme et son ami se promenaient, apparemment en état d'ébriété, sur la voie publique. Des policiers de la GRC sont arrivés sur les lieux et ont arrêté les hommes pour ivresse dans un lieu public. Alors qu'il était emmené dans les locaux de la GRC, l'un des deux hommes a demandé à appeler son avocat. Le policier à qui il s'adressait a refusé sa demande en invoquant comme motif que l'homme avait des antécédents de violence et qu'il pourrait utiliser le téléphone comme arme. Comprenant qu'il allait être placé en cellule, l'homme est entré dans un état d'agitation. Il y a eu une altercation entre lui et deux agents de la GRC, et il a subi des blessures à une main et à un pied. L'homme s'est plaint que les agents qui l'avaient arrêté avaient abusé de la force pour le calmer et qu'ils lui avaient refusé l'accès à un avocat avant de le placer en cellule.

Il ressort de l'enquête de la Commission que, étant donné que l'homme avait essayé de résister à son placement en cellule, les policiers de la GRC avaient fait un usage raisonnable de la force. Cependant, la Commission a également conclu que le policier qui avait refusé que l'homme consulte son avocat avait agi de manière inconvenante. La peur qu'un téléphone puisse servir d'arme ne constitue pas une excuse valable pour refuser à une personne le droit à l'assistance d'un avocat que lui confère la Constitution. La Commission a recommandé que les membres du détachement de la GRC en question soient informés du droit des détenus à l'assistance d'un avocat. Le Commissaire de la GRC a souscrit à ces conclusions et à cette recommandation.

Entrée illégale et arrestation abusive

- Appelés par des voisins qui se plaignaient que la musique allait fort, deux agents de police se sont présentés chez des gens. Ils ont remarqué que la porte de devant était ouverte et l'un des agents a cru sentir l'odeur de la marijuana. Il a remarqué un petit sac en plastique qu'il soupçonnait de renfermer de la drogue. L'un des hommes à l'intérieur de la maison a alors essayé de fermer la porte sur l'agent, qui a utilisé son pied pour l'en empêcher. L'agent a alors essayé de faire sortir l'homme de la maison. Le deuxième agent l'a aidé en envoyant du gaz poivré sur l'homme, lequel s'est plaint entre autres qu'on avait pénétré illégalement dans sa maison, que les agents de la GRC avaient eu abusivement recours à la force à son égard et qu'il avait été mis en garde à vue inutilement.

La Commission a conclu que le policier de la GRC qui avait pénétré dans la résidence l'avait fait illégalement. Le *Code criminel* autorise un agent de la paix à pénétrer dans une habitation privée pour autant qu'il annonce sa présence et le but de sa visite avant d'entrer. Le policier n'a pas annoncé le but de sa visite et son entrée était inconvenante. Par ailleurs, à aucun moment, le policier qui a fait sortir l'homme de la

maison par la force ne l'a informé qu'il était en état d'arrestation, et les circonstances ne justifiaient pas le recours à la force comme moyen de défense. La Commission a donc conclu que l'agent de police avait eu abusivement recours à la force. Cependant, le policier qui a utilisé le gaz poivré a agi de manière raisonnable car il craignait pour sa propre sécurité et celle de son collègue. Comme les actes de l'homme ne constituaient pas une infraction, son arrestation a été abusive et la garde à vue inutile. La Commission a recommandé à la GRC qu'elle donne à ses agents de police des directives sur ce qu'est une arrestation légale et qu'elle présente des excuses à l'homme. Le Commissaire de la GRC a souscrit à ces recommandations.

Abus d'autorité

- Alors qu'il se rendait sur place pour donner suite à un appel signalant le vol d'un cheval dans une écurie, le policier chargé de l'affaire a rencontré une femme qui marchait avec le cheval sur le bord de la route. Le policier est alors intervenu pour ramener le cheval à l'écurie. La femme a affirmé que le cheval lui appartenait et s'est plainte du comportement du policier en faisant valoir qu'il lui avait dit qu'elle n'avait pas le droit de se promener avec un cheval sur la route. Elle s'est également plainte du fait que le policier n'avait pas tenu sa promesse de lui ramener le cheval.

Il ressort de l'enquête de la Commission que la plaignante demandait l'aide de la GRC pour reprendre possession du cheval en en faisant la saisie en son nom. Elle voulait obtenir l'aide de la GRC, qui a compétence en matière pénale, dans ce qui était en gros un conflit relevant du droit civil. Les droits des parties concernant la possession du cheval n'étaient pas évidents pour l'agent de la GRC. Ce dernier a agi comme il le devait en ramenant le cheval à l'écurie, puisque le propriétaire de l'écurie était la dernière personne en possession paisible du cheval et qu'en vertu du *Code criminel*, il avait le droit de défendre cette possession. La Commission a également statué que la GRC avait agi en bonne et due forme en indiquant à la femme qu'elle n'avait pas le droit de faire marcher un cheval sur le bord de la route. Dans ces circonstances, le policier devait régler une situation possiblement dangereuse afin de prévenir toute blessure ou tout dégât matériel. Ainsi, en ce qui a trait à ces allégations, la Commission a conclu que le policier avait agi comme il se doit.